Politische Rechte und Beamtenpflichten.

Inaugural-Dissertation

der juristischen Fakultät
der Friedrich-Alexanders-Universität zu Erlangen

vorgelegt von

Leo Eichler
aus Gut Konopath/Westpr.
Referendar in Osnabrück.

Approbiert am 16. Februar 1931.

1-9-3-1

Gedruckt in der Dissertationsdruckerei Robert Kleinert, Quakenbrück.

3099.83

Referent: Professor Dr. M. Wenzel.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Meinem Vater.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41543505_0055

Inhalt.

A.

§ 1. Bedeutung des Beamtentums. Das Problem. . . 1

B.

I. Teil: Die Grundlagen.

1. Kapitel: Politische Rechte.

§ 2. Begriff und Wesen der politischen Rechte. . . . 5

§ 3. Kurze Geschichte der politischen Rechte. . . . 7

§ 4. Politische Rechte und Weimarer Reichsverfassung. . 9

2. Kapitel: Beamtenpflichten.

§ 5. Beamtenbegriff, Beamtenverhältnis. 13

§ 6. Beamtenpflichten. 16

§ 7. Sonderstellung einiger Beamtengruppen. . . . 22

II. Teil: Politische Rechte und Beamtenpflichten.

§ 8. a) Der bisherige Rechtszustand. 26

§ 9. b) Der gegenwärtige Rechtszustand im Streite der Meinungen. 28

§ 10. c) Beschränkung der politischen Rechte der Beamten im allgemeinen. 32

d) Folge der vertretenen Auffassung für die politischen Rechte im einzelnen. 45

§ 11. Freiheit der Meinungsäußerung. 45

§ 12. Petitionsrecht. 49

§ 13. Parteizugehörigkeit. 51

Vereinigungsrecht:

§ 14. Vereins- und Versammlungsrecht. 54

§ 15. Koalitionsrecht. Streik. 55

Staatsbürgerliche Rechte:

§ 16. Aktives und passives Wahlrecht. 59

§ 17. Wahrnehmung eines Parlamentsmandates. . . 63

§ 18. Beamtenvertretungen. 65

§ 19. e) Besonderheiten in der Beschränkung der politischen Rechte bei einigen Beamtengruppen. . . 66

C.

§ 20. Abschließende Bemerkungen. 69

A.

§ 1. Bedeutung des Beamtentums. Das Problem.

Die Staatsumwälzung von 1918 und die in ihrem Verfolg durchgeführte Schaffung der gegenwärtigen demokratisch-parlamentarischen deutschen Republik hat dem Beamtentum eine andere, politisch wichtigere Bedeutung beigelegt, als es sie im früheren Deutschland gehabt hat.

Die Entwicklung des Beamtentums beginnt im absolutistischen Staate; der ständische Staat kennt noch keine Beamten, weil hier die organische Verwaltung nicht ausgeprägt ist[1]). Von einer modern-organischen Verwaltung kann erst im absolutistischen Staat die Rede sein. Aber auch hier war der Beamte anfänglich nur Fürstendiener[2]), er stand in rein persönlichen Beziehungen zu der Person seines Landesherrn. Der Beamte war die verlängerte Hand des Monarchen, er arbeitete genau nach Anweisungen. Er war rein politischer Beamter in dem Sinne, daß er jederzeit absetzbar war und die Politik des Landesherrn vertreten mußte, um nicht entlassen zu werden[3]). Seit Ausgang des 18. Jahrhunderts erwarben sich die Beamten dann eine gewisse unabhängigere Stellung[4]). Die Voraussetzungen für ihre Entlassung wurden gesetzlich festgelegt. Das Beamtenverhältnis begann sich immer mehr von dem der Privatangestellten zu unterscheiden. Die enge Verbundenheit des Beamten mit der Krone hat sich jedoch fortenhalten, solange die Monarchie die Staatsform in Deutschland war. Die Verwaltung vom Monarchen bis herab zum untersten Beamten blieb äußerlich wie innerlich eine Einheit[5]). Der Eid

---

[1]) Gerber, S. 19.
[2]) Wolfstieg (Herre) S. 174.
[3]) Koellreuter, S. 81.
[4]) Z. B. Preuß. ALR. von 1794, Teil II, Titel 10: „Von den Rechten und Pflichten der Diener des Staates."
[5]) Koettgen, Beamtenrecht S. 25.

wurde dem Herrscher geschworen. Das Beamtentum fühlte sich so auf Grund der Tradition und auf Grund der staatsrechtlichen Stellung des Monarchen mehr in Diensten des Herrschers als des Staates stehen.

Die Stellung des Beamtentums innerhalb des Staates hat sich in der neuen Zeit gewandelt. Die Weimarer Verfassung läßt das Berufsbeamtentum weiter bestehen — ohne ein solches wäre wohl heute eine fruchtbringende Arbeit im Staate nicht mehr möglich. Aber die persönliche Bindung an ein an der Spitze des Staates stehendes Individuum ist fortgefallen; der Eid geht auf die Verfassung. Die innere Geschlossenheit des Beamtentums ist durchbrochen. Diese Tatsache ist auf den gestärkten Einfluß, den die Parteien auf die Staatsführung gewonnen haben, zurückzuführen. Heute ist das Parlament der Träger des politischen Lebens. Die Reichsregierung bedarf zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Reichstages, Art. 54 RV. Damit ist das Ministerium in Abhängigkeit zum Parlament gelangt. Ebenso verhält es sich in den einzelnen Ländern. Die Folgen dieser Abhängigkeit des Ministeriums vom Parlament haben sich denn auch in dem häufigen Regierungswechsel unter dem neuen System gezeigt. Seit Bestehen der Weimarer Verfassung sind im Reich bis 1930 17 verschiedene Regierungen am Ruder gewesen. Die Minister, an der Spitze des Beamtentums, bilden heute in der Beamtenschaft ein „labiles" Element im Gegensatz zu dem übrigen Beamtentum, das das „stabile" Element darstellt[6]). Mit dem Kommen und Gehen der Regierungen ist fast immer ein Kurswechsel in der Politik verbunden. Denn die Regierung mußte ja gehen, weil die von ihr eingeschlagene Politik nicht mehr den Wünschen der Parlamentsmehrheit entsprach[7]). Bei dem häufigen Wechsel der Regierungen, bei der häufigen Aenderung der politischen Richtlinien — dadurch herbeigeführt, daß fast in allen Fällen die neue Regierung sich zum Teil aus Mitgliedern anderer Parteien zusammensetzt als die alte Regierung —, bei dieser steten Unbeständigkeit der obersten Leitsätze für die Führung der Staatsgeschäfte ist das Beamtentum der ruhende Pol in der Erscheinungen Flucht; es garantiert eine gewisse Kontinuität in der Fortführung der Politik. Die Minister, die häufig nur Politiker, aber keine ausgebildeten Beamten sind, müssen sich in den meisten Fällen auf das Beamtentum verlassen,

---

[6]) Die Unterscheidung macht Zweigert S. 463.

[7]) Die Fälle, in denen sich das Mißtrauen nur gegen die Person eines Ministers richtete und den Sturz des Kabinetts herbeiführte, werden selten sein.

und das Beamtentum als Ganzes, als eine Masse von Personen mit den verschiedensten Anschauungen, ist schwer beweglich, ist nicht so schnell für möglicherweise nur kurzlebige Aenderungen in der Verwaltung zu haben. Bei der Zerspaltung der Exekutive in das labile und das stabile Element hat so im neuen Deutschland das stabile Beamtentum ein politisches Eigengewicht erhalten, das bei dem unruhigen Wechsel der Machtverhältnisse die ruhige, sichere Fortleitung der Staatsverwaltung möglich macht.

Die neuartige Aufgabe, die damit der Beamtenschaft zugefallen ist, läßt es wünschenswert erscheinen, daß auch der einzelne Beamte parteipolitisch neutral bleibt. Das stabile Beamtentum hat nur allgemeine Staatspolitik — Gegensatz Parteipolitik — zu betreiben[8]). Auch der einzelne Beamte sollte demgemäß jedem Parteigetriebe fernstehen. Diese Forderung wird häufig erhoben[9]). Der Beamte dürfte nur auf die Förderung des Allgemeinwohles bedacht sein. Der parteipolitisch neutrale Beamte kann ja am leichtesten unparteilich und zielbewußt für die Interessen der Gesamtheit arbeiten. Aber die Beamten ihrerseits haben von jeher darauf gedrungen, daß auch ihnen ein gewisses Maß politischer und auch parteipolitischer Rechte zuerkannt würde. Sie wollen sich die ihnen einmal gewährten Rechte nicht nehmen lassen. Die Weimarer Verfassung billigt den Beamten in Art. 130 Abs. 2 „Freiheit der politischen Gesinnung“ zu. Sind damit die Beamten den anderen Staatsbürgern gleichgestellt?

Für das deutsche Verfassungsrecht stehen die beiden Grundprinzipien nebeneinander: daß im Staate ein unparteiisches Berufsbeamtentum besteht und daß jedermann, auch der Beamte, gewisse politische Rechte ungehindert ausüben darf. Die Reichsverfassung scheint über die Möglichkeit einer Kollision zwischen diesen beiden Grundsätzen ganz hinwegzugehen. Der Staatsbürger, der von seinen politischen Rechten Gebrauch macht, kann sich in Gegensatz zum Staat stellen, kann Staat und Regierung bekämpfen. Ist das mit der Stellung des Beamten als Diener des Staates vereinbar? Aber auch wenn der Staatsbürger in seiner politischen Betätigung den Staat nicht bekämpft, so vertritt er dabei meist Interessen von Gruppen und Parteien, will die Bestrebungen von gewissen Klassen und Ständen fördern. Darf das der Beamte tun, obwohl er doch für die Gesamtheit in Dienst genommen ist?

---

[8]) Koettgen, Das deutsche Berufsbeamtentum usw., S. 58.
[9]) Nawiasky S. 16; Koettgen a.a.O. S. 109.

Offenbar können sich hier häufig Widersprüche ergeben. Wo die Grenze liegt zwischen der Zulässigkeit der Ausübung der politischen Rechte und dem Verhalten, wie es der Staat von seinen Beamten verlangen kann, ist die Frage. In jüngster Zeit noch, als die preußische Regierung die Beteiligung der Beamten beim Volksbegehren über das „Freiheitsgesetz" für eine Verletzung ihrer Amtspflichten erklärte und disziplinarische Bestrafung androhte, hat sich ein Kampf der Meinungen um diese Frage abgespielt; die Tagespresse hat sie zwar meist auf umstrittenes Gebiet der Politik geführt. Für die rechtliche Stellungnahme ergeben sich Schwierigkeiten deswegen, weil die beiden Verfassungssätze sich nicht rein formalistisch auslegen lassen. Das würde eine Lösung der Frage unmöglich machen. Es ist auf den hinter der Form liegenden Sachbegriff zurückzugehen. Diese Methode der Interpretation ist keine politische. „Staatsrecht steht im Gegensatz zur Politik, denn jede Wissenschaft bedeutet Erkennen, und jede Poliik bedeutet Wollen"[10]). Bevor auf den Kern des Problems eingegangen wird, soll einiges über die politischen Rechte und über die Beamtenpflichten überhaupt gesagt werden.

---

[10]) Bredt, Das politische Parlament usw. S. 282.

B.

I. Teil. Die Grundlagen.

1. Kapitel. Politische Rechte.

§ 2. Begriff und Wesen der politischen Rechte.

Es ist in der Wissenschaft keine Uebereinstimmung über das, was unter den politischen Rechten verstanden werden soll, vorhanden. Manche sagen, politische Rechte sind „alle öffentlichen Rechte". Sie zählen hierzu auch die öffentlichen Rechte der Staatsorgane. Andere leugnen überhaupt das Bestehen politischer Rechte[11]). Meist werden staatsbürgerliche und politische Rechte gleichgesetzt und unter dieser Bezeichnung alle Rechte auf Teilnahme an der Ausübung der Staatsgewalt zusammengefaßt.

Die politischen Rechte — wenn man unter diesem Begriff gewisse Rechte zusammenfassen will — kennzeichnen sich offenbar durch ihren Zusammenhang mit der Politik. Politik im weitesten Sinne ist alles, was irgendwie etwas mit dem Staatswesen zu tun hat, ist „jede praktische und theoretische Stellungnahme zu den Aufgaben des Staates und den Beziehungen der Staaten zueinander"[12]). Im engeren Sinne, auch als „praktische Politik" bezeichnet, ist Politik das Streben nach Einflußnahme auf die Bildung des Staatswillens; die „Förderung des Gesamtwohls durch die Tat der führenden Persönlichkeiten"[13]) wäre Politik im engsten Sinne. Voraussetzung ist aber, daß die Betätigung im eigenen Namen erfolgt. Der Beamte wird als solcher nicht politisch tätig, er handelt in fremdem Namen. Der Beamte „verwaltet" nur, seine Tätigkeit wird durch Rechtssätze und Dienstinstruktionen bestimmt. Politisches Recht ist dementsprechend die rechtlich ge-

---

[11]) Loening (Herre) II S. 333 Art. „Politische Rechte".

[12]) Koppelmann, Art. „Politik" bei Herre, Bd. II, S. 328.

[13]) Piloty, „Politik als Wissenschaft" in „Handb. der Politik", Bd. I S. 1.

schützte Betätigungsmöglichkeit der angegebenen Art. Man kann die politischen Rechte, entsprechend der Einteilung bei der Politik, in politische Rechte im weiteren und im engeren Sinne teilen. Die politischen Rechte im engeren Sinne, das sind die, die sich auf die unmittelbare Teilnahme am Staats- und Gemeindeleben beziehen, sind die staatsbürgerlichen Rechte. Diese Rechte stehen nur dem Staatsbürger zu. Die staatsbürgerlichen Rechte machen also nur einen Teil der politischen Rechte aus. Es gehören hierzu das Teilnahmerecht bei den öffentlichen Wahlen und Abstimmungen, der gleiche Zugang zu den öffentlichen Aemtern (nicht die Amtsausübung!) und die Abgeordnetentätigkeit; letztere ist, wenn man will, politisches Recht im engsten Sinne. Politische Rechte im weiteren Sinne, die nicht die Staatsbürgereigenschaft voraussetzen, sind Gewissensfreiheit, Recht der freien Meinungsäußerung mit Rede- und Preßfreiheit, Vereinigungsfreiheit, wenn diese Rechte sich auf das Politische beziehen.

Unter einem anderen Gesichtspunkt lassen sich die politischen Rechte zerlegen in allgemeinpolitische und parteipolitische Rechte. Es ist nicht richtig, die politischen Rechte begrifflich mit Parteipolitik zu verbinden. Denn die Ausübung politischer Rechte, z. B. des Stimmrechts, ist denkbar ohne Beziehung zu einer Partei (Wahl des Reichspräsidenten, Volksentscheid über ein Gesetz) Staatsbürgerliche Rechte sind nicht dasselbe wie parteipolitische. Oder jemand ist der Ansicht, daß es zweckmäßig sei, die Biersteuer herabzusetzen. Wenn er diese Ansicht vertritt, macht er von einem politischen Recht Gebrauch, er treibt damit aber noch nicht notwendig Parteipolitik, mag auch eine ganze Partei die Herabsetzung der Steuer anstreben.

Ihrer Natur nach sind die politischen Rechte Grundrechte, jedenfalls, wenn man, mit Anschütz[14]), unter Grundrechten nichts weiter versteht als die „hauptsächlichsten Rechte“[15]). Die politischen Rechte im weiteren Sinne sind „individualistische Freiheitsrechte“; sie gehen darauf hinaus, daß dem Staat in bestimmten Beziehungen Eingriffe in die Freiheit des einzelnen verwehrt sind. Dagegen haben die staatsbürgerlichen Rechte einen positiven In-

[14]) Anschütz, RV. Vorbemerkung zum Zweiten Abschnitt, Ziff. 5.

[15]) Bei Carl Schmitt, Verf.-Lehre S. 163, sind echte Grundrechte nur solche, „die als vor- und überstaatliche Rechte gelten können ....., die der Staat als vor ihm gegeben anerkennt und schützt ... sie bezeichnen den prinzipiell unkontrollierten Spielraum der individuellen Freiheit“. Kann es überhaupt Rechte ohne eine staatliche Rechtsordnung (vorstaatliche und überstaatliche Rechte) geben?

halt. Sie sind Rechte auf ein aktives politisches Tun, das sich unter Leitung des Staates und in den vom Staate vorgeschriebenen Formen vollzieht, wie auch auf Anerkennung und Berücksichtigung desselben durch den Staat.

§ 3. Kurze Geschichte der politischen Rechte.

Die politischen Rechte haben sich als ein Teil der Grundrechte zusammen mit diesen entwickelt.

Die ältere Staatsauffassung mit ihrem Grundsatz der Staatsallmacht kannte überhaupt keine Rechte der Untertanen. Die Untertanen waren nur Objekte der Staatsverwaltung. Aber mit der Zeit gewann eine von England ausgehende Auffassung Platz, wonach die Gewalt des Staates nicht unumschränkt, sondern grundsätzlich begrenzt ist. Die Begrenzung liegt in den Rechten des einzelnen, die dieser der Staatsgewalt gegenüber hat. Man unterschied dabei Rechte, die dem Menschen von Natur aus zukommen, ihm angeboren sind, die sog. Menschenrechte, und andere Rechte, die sich erst aus seiner Zugehörigkeit zu einem bestimmten Staatswesen ergeben. Auf die Ausbildung der „allgemeinen Menschenrechte" war von großem Einfluß die Naturrechtsphilosophie. Sie lehrte, daß der Staat nur soweit in die Freiheit des einzelnen eingreifen dürfe, als dies zur Abwehr von Gefahren, die der Allgemeinheit oder dem einzelnen als Glied der Gesamtheit drohen, erforderlich ist. Die in Frankreich begründete Auffassung legt ihr Hauptgewicht auf die Rechte, die sich aus der Staatszugehörigkeit ergeben, die „Bürgerrechte"[16]).

Zuerst war in England eine Abgrenzung gewisser Rechte einzelner gegenüber dem Staatsoberhaupt erfolgt, und zwar durch die „petition of rights" aus dem Jahre 1628, durch die Habeascorpus-Akte aus dem Jahre 1679 und durch die „bill of rights" aus dem Jahre 1689. Anlaß zur Verbriefung dieser Rechte gaben gewisse Verhaftungen unter der Regierung Karls I. und Karls II. und die hierüber ausgebrochene Erbitterung. Die „bill of rights" war eine Gegengabe Wilhelms von Oranien für seine Erhebung auf den Königsthron[17]). Vielfach werden diese Gesetze als erste Erklärung von Grundrechten angesehen[18]), sie waren aber nur vertragliche Regelungen von Rechten des Adels und der Bürger.

---

[16]) von Lympius, in Bitters Handwörterbuch Bd. I, S. 756.

[17]) Siehe Loening bei Herre I S. 735.

[18]) Z. B. Loening bei Herre I S. 735; v. Lympius a.a.O. S. 756.

auf die die späteren Erklärungen der Grundrechte nicht zurückzuführen sind[19]).

Die erste Erklärung der Grundrechte findet sich vielmehr in der Verfassung von Virginia (1776)[20]) und unmittelbar nachfolgend in den Verfassungen anderer amerikanischer Staaten, die bei deren Unabhängigkeitserklärung aufgestellt wurden. Es waren die sogenannten „declarations of rights", durch welche im großen Ganzen schon die auch in den modernen Verfassungen wiederzufindenden Rechte anerkannt wurden: persönliche Freiheit, Eigentum, Gewissensfreiheit, Religionsfreiheit usw.

Aehnliche, aber ausführlichere und prägnantere Bestimmungen enthält die „Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte", die in der französischen Revolution am 26. August 1789 erfolgte. Sie ist Vorbild gewesen für die Aufnahme dieser Rechte in die modernen Verfassungen, besonders auch in die Verfassung der Paulskirche vom 21. Dezember 1848 und die preußische Verfassung vom 31. Januar 1850.

Die Bismarcksche Verfassung vom 16. April 1871 konnte sich eine besondere Aufzählung der Grundrechte schenken, weil diese schon in die Einzelverfassungen der deutschen Bundesstaaten Eingang gefunden hatten[21]).

Der erste (Preuß'sche) Entwurf der neuen deutschen Reichsverfassung sah ebenfalls von einer Aufführung der Grundrechte ab. Aber nach mannigfachen Debatten in der Nationalversammlung wurden sie schließlich doch in die Reichsverfassung aufgenommen, und zwar unter einem besonderen Hauptteil mit der Ueberschrift „Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen". Dieser Teil der Verfassung sollte, wie der Berichterstatter Abg. Düringer erklärte, „ein Niederschlag der gegenwärtigen Rechtskultur, ein Spiegelbild unseres Rechtslebens und zugleich ein Programm künftiger Rechtsentwicklung"[22]) sein. Mag dieses Gesamtbild über die Vorgänge des Rechts- und Staatslebens auch nur mangelhaft geglückt sein, es geht doch zu weit, zu sagen, der zweite Hauptteil der Verfassung enthalte lediglich ein „interfraktionelles Parteiprogramm"[23]), weil es der Fassung der Grundrechte an einer festen Umgrenzung fehle.

---

[19]) Schmitt, Verf Lehre S. 157; Hatschek, Deutsches und preuß Staatsrecht I S. 171.
[20]) Georg Jellinek, S. 10, 12; Hatschek a.a.O.
[21]) v. Lympius, a.a.O.
[22]) Protokolle S. 1426.
[23]) Poetzsch-Heffter S. 394

Die Teilung der Grundrechte in „bürgerliche“ und „politische“ Rechte, wobei unter politischen Rechten damals nur die Staatsbürgerrechte verstanden wurden, kam von Frankreich nach Deutschland. Die Unterscheidung findet sich präzise zuerst in dem code civil Napoleons I. Hier wird genau geschieden zwischen den „droits civils“ und den „droits politiques“ (Art. 7.)[24]). Aus dem code kommen die Rechte in den Akzessionsurkunden zum Rheinbund, dann in die Deutsche Bundesakte von 1815 (Art. 16) und in die Frankfurter Verfassung (z. B. § 146) und die preußische Verfassung von 1850 (Art. 12 S. 3).

§ 4. Politische Rechte und Weimarer Reichsverfassung.

Die neue deutsche Reichsverfassung kennt den Ausdruck „politische Rechte“ nicht. Sie hat sie auch nicht einheitlich zusammengestellt, sondern verstreut im zweiten Hauptteil der Verfassungsurkunde aufgeführt; zum Teil finden sich auch im ersten Hauptteil Bestimmungen über politische Rechte.

Die im zweiten Hauptteil der Weimarer Verfassung aufgezählten politischen Rechte sind nicht allein Rechte des Staatsbürgers; sie sind, falls nicht besonders erwähnt ist, daß sie nur dem „Deutschen“ oder dem „Staatsbürger“ zustehen, Bürgerrechte. Aber selbst wenn die Einschränkung gemacht ist, daß die Ausübung solcher Rechte nur dem „Deutschen“ oder dem „Staatsbürger“ gewährt ist, sind die Rechte allgemeine Menschenrechte[25]), es sei denn, daß es sich aus der Natur der Sache ergibt, daß die Rechte spezifisch staatsbürgerliche sind. Diese Ansicht ist wohl als die herrschende anzusehen[26]).

Das wichtigste der politischen Rechte im weiteren Sinne ist das Recht der freien Meinungsäußerung. Politisches Recht ist es insoweit, als sich der Inhalt der Aeußerung auf politische Dinge bezieht. Es überschneidet sich mannigfach mit anderen politischen Rechten. Als ein Teil der Meinungsäußerung zu behandeln sind Redefreiheit, Preßfreiheit. Die Parteizugehörigkeit geht zum Teil über den Rahmen der bloßen Meinungsäußerung hinaus, nämlich soweit auch eine „Betätigung“ im Sinne der Partei in Betracht

---

[24]) Hatschek, Deutsches und preuß. Staatsrecht I S. 170.

[25]) Anschütz, RV. Vorbemerkung zum II. Hauptteil.

[26]) Siehe die bei Anschütz a.a.O. aufgeführte Literatur. Thoma (Nipperdey) S. 25, 26 steht auf dem Standpunkt, daß die durch die RV. dem „Deutschen“ oder „Staatsbürger“ zugebilligten Rechte zwar im allgemeinen auch dem Nichtdeutschen zukommen, daß sie für ihn aber keine „Grundrechte“ sind.

kommt[27]). Es schneiden sich mit dem Recht auf freie Meinungsäußerung auch Petitionsrecht, Wahlfreiheit, Vereinigungsrecht. Die Ausübung dieser Rechte enthält ja auch immer eine Meinungsäußerung. Der Freiheit der Meinungsäußerung ist Art. 118 RV. gewidmet. Trotz der Fassung „Jeder Deutsche" bezieht sich der Artikel auch auf Ausländer. Das Recht der freien Meinungsäußerung wird nicht schrankenlos gewährt; die Verfassung selbst macht einen Vorbehalt zugunsten überlegener Normen. Der Vorbehalt zeigt, daß es sich hier um unmittelbar anwendbares Recht handelt. Wenn die Verfassung von Schranken der „allgemeinen" Gesetze spricht, so sind das zweifellos alle Gesetze, die sich an die Allgemeinheit wenden, die Strafgesetze, Polizeigesetze, bürgerlichen Gesetze. Ob darüber hinaus noch eine Einschränkung stattfindet, durch Gesetze, die nicht in diesem formellen Sinne „allgemein" sind, soll weiter unten bei der Gegenüberstellung von Meinungsfreiheit und Beamtenrecht untersucht werden[28]). Unter Meinung im Sinne des Art. 118 ist auch nicht jede irgendwie erfolgte Mitteilung einer Empfindung oder eines geistigen Inhalts zu verstehen, sondern innerhalb des Kreises solcher Meinungen diejenigen, die eine Stellungnahme grundsätzlicher Art enthalten. Für andere Meinungen besteht nach unserem Recht Aeußerungsfreiheit im Rahmen der Gesetze und Verordnungen[29]).

Das Petitionsrecht, d. i. das Recht, „sich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständige Behörde oder an die Volksvertretung zu wenden", ist ebenfalls kein staatsbürgerliches Recht, obwohl der Art. 126 RV. es nur „jedem Deutschen" gewährt. Das Petitionsrecht ist vielmehr ein bürgerliches Recht; es steht auch dem Ausländer zu[30]). Die Petition ist mehr als eine bloße Meinungsäußerung, denn sie enthält auch noch das an die angegangene Behörde oder Volksvertretung gerichtete Begehren, in einer bestimmten Weise tätig zu werden[31]). Als Korrelat des Petitionsrechtes ergibt sich für die angerufene Behörde oder Volksvertre-

---

[27]) Vgl. Winzer S. 21 Anm. 2: „Betätigung ist von Meinungsäußerung scharf zu scheiden. Betätigung enthält ein positives Handeln; das geht über den Rahmen der „Aeußerung" hinaus."

[28]) Siehe unten S. 45 ff.

[29]) Hierüber ausführlich Rothenbücher, Heft 4 der Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer S. 16—18.

[30]) Anschütz, RV. zu Art. 126 Anm. 2; ebenso Giese, Hatschek; A. A. Hüfner (Nipperdey) S. 180.

[31]) Hüfner (Nipperdey) S. 177: „Aus der Eingabe muß ein „petitum", also ein Antrag, zu entnehmen sein .... Enthält eine Eingabe kein

tung eine Pflicht auf Entgegennahme der Bitte oder Beschwerde und gegebenenfalls auf ihre Weiterleitung. Die Petition muß schriftlich erfolgen; ein Rechtsanspruch auf mündlichen Vortrag besteht nicht. Das Petitionsrecht kann, abweichend von der früheren Regelung, von Einzelpersonen und von mehreren gemeinsam ausgeübt werden.

Das in den Artikeln 124, 123 RV. „allen Deutschen" bestätigte Vereins- und Versammlungsrecht ist auch auf Nichtdeutsche auszudehnen. Eine Beschränkung allein aus dem Grunde, weil ein Verein oder eine Versammlung politischen Zwecken dient, ist nicht zulässig. Die Vereins- und Versammlungsfreiheit kann auch politisches Recht sein. Nach dem vor der Revolution geltenden Recht mußten alle öffentlichen Versammlungen, in denen politische Angelegenheiten zur Erörterung kamen, bei der Polizeibehörde vorher angemeldet werden, Versammlungen unter freiem Himmel bedurften polizeilicher Genehmigung[32]). Politische Vereine mußten der Polizeibehörde ihre Satzung mitteilen und ihre Vorstandsmitglieder angeben. Diese Beschränkungen für politische Vereine und Versammlungen sind schon durch den Aufruf der Volksbeauftragten vom 12. November 1918 (RGBl. 1303) gefallen und in die RV. nicht wieder aufgenommen. Es gilt also für Vereine und Versammlungen mit politischen Tendenzen nichts Besonderes.

Im fünften Abschnitt der Grundrechte und Grundpflichten über „das Wirtschaftsleben" wird in Art. 159 die sog. Koalitionsfreiheit, die „Vereinigungsfreiheit zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen", für jedermann und alle Berufe gewährleistet. Dieses Recht ist zwar in erster Linie ein wirtschaftliches, es wird aber allgemein wegen seiner politischen Bedeutung auch unter die politischen Rechte gezählt[33]). Es ist seit jeher ein Zankapfel der politischen Parteien gewesen. Nach den praktischen Erfahrungen vollzieht sich die Vereinigung auch unter politischen Gesichtspunkten; es sind immer politisch Gleichgesinnte, die sich koalieren, um bessere Arbeits- und Wirtschafts-

---

solches „petitum", so liegt eine Petition im Rechtssinne nicht vor und braucht die fragliche Eingabe aus diesem Grunde nicht beschieden zu werden."

[32]) Anschütz, RV. Art. 123, Anm. 2.

[33]) Nipperdey, Koalitionsrecht S. 399, führt aus, es sei eine Besonderheit des Art. 159 RV., daß er durch seine weite Wortfassung die Aufgaben der wirtschaftlichen Vereinigungen auch auf das politische Gebiet ausdehnt.

bedingungen herbeizuführen. Im Koalitionsrecht ist nicht als Grundrecht die Streikfreiheit enthalten[34]). Die Verfassung hat, da vielfach die Streikfreiheit mit der Koalitionsfreiheit begrifflich verbunden wird, deshalb dieses Wort vermieden[35]) und dafür den Ausdruck „Vereinigungsfreiheit zur Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen" eingesetzt. Der Streik ist daher nicht Ausübung eines Rechtes, sondern Ausübung von Gewalt.

Unter den staatsbürgerlichen Rechten ist von der größten Bedeutung das aktive Wahlrecht, das ist das Recht auf Beteiligung bei Abstimmungen jeder Art, durch welche das Recht der Teilnahme an der öffentlichen Gewalt ausgeübt wird: bei Wahlen, Volksbegehren, Volksentscheid. Dem Recht auf aktive Wahl im engeren Sinne korrespondiert das passive Wahlrecht als Recht, sich bei Wahlen als Kandidat aufstellen zu lassen und als Recht des Gewählten gegenüber Staat und Gemeinde auf Anerkennung. Wahlfreiheit und Wahlgeheimnis werden durch den Art. 125 RV. gegenüber Eingriffen der öffentlichen Gewalt geschützt[36]). Die Wahlfreiheit bezieht sich auf die aktive und passive Wahl, das Wahlgeheimnis auf die Stimmabgabe bei der aktiven Wahl, soweit geheime Abstimmung zu erfolgen hat. Die näheren Bestimmungen enthalten die Wahlgesetze: Art. 17, 22, 39 RV., Reichswahlgesetz u. a., für die Landtagswahlen und die Wahlen zu den kommunalen Vertretungen außerdem die Landeswahlgesetze. Der passiven Wahl entspricht bei Wahlen zu Volksvertretungen noch das Mandatsrecht, das ist das Recht, die Befugnisse, die sich aus einer passiven Wahl ergeben, in der Volksvertretung auszuüben. Das Recht des gleichen Zugangs zu den öffentlichen Aemtern ist in Art. 128 RV. niedergelegt.

Schließlich behandelt noch Art. 130 Abs. 3 ein politisches Sonderrecht der Beamten, nämlich das Recht auf Beamtenvertretungen. Ein Reichsgesetz, durch welches das Nähere geregelt werden soll, ist noch nicht ergangen.

---

[34]) Wolfstieg, Beamtenreichsrecht S. 88: „Streikrecht und Koalitionsrecht sind zwei grundverschiedene Begriffe. In § 152 GO. ist der Streik als e i n e s der Mittel bei der Ausübung des Koalitionsrechtes genannt, wie vor allem aus dem Worte „insbesondere" ersichtlich ist... Gerade das Mittel des Streikes ist aber durch Art. 159 RV. nicht ausdrücklich anerkannt... Es ist eine bloße Befugnis." Siehe auch hier § 15 (S. 55 ff.).

[35]) Anschütz, RV. zu Art. 159, S. 412.

[36]) Nicht auch gegenüber privaten Eingriffen. Giese, RV. Anm. 1 zu Art. 125.

2. Kapitel. Beamtenpflichten.

§ 5. Beamtenbegriff, Beamtenverhältnis.

Die Weimarer Verfassung, die in den Art. 128 bis 132 wichtige Grundsätze des Beamtenrechts verfassungsrechtlich regelt, hat es unterlassen, einen allgemeinen Beamtenbegriff aufzustellen. Ebenso andere Gesetze, die einige Rechte oder Pflichten der Beamten behandeln; sie geben nur einen Beamtenbegriff, der speziell für das betreffende Gesetz verwertbar ist (z. B. Reichsbeamtengesetz, Reichsstrafgesetzbuch, preußisches Kommunalbeamtengesetz). Auch in der Wissenschaft herrscht noch keine Uebereinstimmung über die Definition des Beamten. Manche Schriftsteller begnügen sich damit, zu sagen: Beamter ist, wer in einem Beamtenverhältnis steht[37]). Hierbei entsteht aber die neue Frage: Wer alles steht in einem Beamtenverhältnis? Häufig aufgeführte Merkmale der Beamteneigenschaft, wie lebenslängliche Anstellung, Besoldung, Vereidigung, Ausübung hoheitlicher Funktionen, spezielle Ausbildung, Befugnis zu selbständigen Entscheidungen, mögen in vielen Fällen zutreffend sein; keines dieser Merkmale ist aber so umfassend, daß ihm alle Beamten zu unterstellen wären. Es gibt auf Zeit angestellte, unbesoldete Beamte, Beamte ohne spezielle Ausbildung und Befugnis zu selbständigen Entscheidungen. Es gibt Beamte, die keine obrigkeitlichen Funktionen ausüben, sondern sich wissenschaftlich, technisch, wirtschaftlich betätigen oder im Augenblick ohne Amt sind. Und es gibt Beamte, die noch keinen Eid geleistet haben; der Eid hat keine konstitutive Wirkung. Meist wird er nur Voraussetzung für die Uebertragung eines Amtes sein[38]).

Das Beamtenverhältnis ist ein besonderes, freiwillig eingegangenes Schutz- und Gewaltverhältnis des öffentlichen Rechts[39]), durch welches sich der Gewaltunterworfene dem Staat oder einer anderen Körperschaft des öffentlichen Rechts für die Leistung von Diensten bestimmter Art zur Verfügung stellt, wogegen ihm gewisse Rechte gewährt werden (Alimentation. Pensionsanspruch, gesteigerter strafrechtlicher Schutz).

---

[37]) Z. B. Anschütz, RV. zu Art. 129, Anm. 1; v. Jan, Bayer. Verf.-U. zu §§ 35 und 67.

[38]) Meißner, Staatsrecht S. 245, Schulze-Simons, S. 107. Bei Reichsbeamten bewirkt die Verweigerung des Diensteides, daß die Ernennung rückwirkend nichtig wird. § 3 RBG. in der Fassung des Gesetzes vom 21. Juli 1922.

[39]) Brand bei v. Brauchitsch, Bd. 8, S. 6.; Koettgen, Beamtenrecht S. 31.

Das Beamtenverhältnis wird freiwillig eingegangen. Die Begründung des Beamtenverhältnisses erfolgt aber nicht durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag, sondern, wie die herrschende Lehre[40]) annimmt, durch einen einseitigen staatlichen Hoheitsakt[41]), sog. Verwaltungsakt auf Unterwerfung. Vorbedingung ist aber, daß der sich Unterwerfende in das Beamtenverhältnis eintreten will. Hierdurch unterscheidet sich das Beamtenverhältnis von einem anderen Gewaltverhältnis des öffentlichen Rechts, nämlich dem Verhältnis, aus dem der Staatsbürger zur Leistung von Zwangsdiensten verpflichtet ist (z. B. Feuerwehrdienst, früher Heeresdienst). Wenn auch manchmal, besonders im kommunalen Recht, im öffentlichen Interesse ein gewisser Druck auf die Uebernahme von Aemtern ausgeübt werden kann, z. B. durch Androhung von Ordnungsstrafen und staatsbürgerlichen Benachteiligungen, so bleibt doch für den Erwerb der Beamtenqualität, formal wenigstens, das Erfordernis der Freiwilligkeit immer bestehen[42]).

Wer in ein Beamtenverhältnis eintritt, verpflichtet sich zu Leistungen bestimmter Art. Es kommen zunächst nur solche Verrichtungen in Frage, die überhaupt Inhalt eines Amtes sein können. Welche das sind, bestimmt das positive Recht. Es sind nicht notwendig Tätigkeiten, die in der Ausübung obrigkeitlicher Gewalt bestehen, es können Tätigkeiten der verschiedensten Bedeutung sein. Innerhalb dieser Tätigkeiten ist der Beamte nur zu solchen Diensten verpflichtet, die in den Wirkungskreis fallen, der bei der Anstellung[43]) vorgesehen war oder sich durch Beförderung usw. ergab. Andere Dienste wird der Beamte nur ausnahmsweise — z. B. in Notfällen — übernehmen müssen. Die Tätigkeit der obersten Staatsorgane ist dagegen nicht Ausübung von beamtlicher Tätigkeit. Wenn das Beamtenverhältnis auch nicht voraussetzt, daß der Beamte einer Befehls-(Dienst-)gewalt unterworfen ist — dies ist z. B. beim Oberbürgermeister als kommunalem Beamten nicht der Fall —, so widerspricht doch die selbständige politische Arbeit dem beamtenrechtlichen Subjektionsverhältnis[44]). Eine gewisse Abhängigkeit von einer übergeordneten Instanz — beim Oberbürgermeister in Form der Staatsaufsicht vorhanden — wird für das Beamtenverhältnis gefordert werden müssen. Daher

---

[40]) Siehe die Literaturnachweisungen bei Brand, Beamtenrecht, § 16.
[41]) A.A. noch z. B. Meißner a.a.O. S. 244 f.
[42]) Koettgen, Beamtenrecht S. 31, 32; Wolfstieg, Beamtenreichsrecht S. 52.
[43]) Richter S. 183. Es geht deutlich hervor aus § 23 RBG.
[44]) Koettgen, Beamtenrecht S. 33.

ist der Reichspräsident kein Beamter[45]), anerkanntermaßen auch nicht der Abgeordnete. Die Minister werden nach dem Staatsrecht des Reiches und der meisten deutschen Länder zu den Beamten gezählt, nicht nach bayrischem und thüringischem Recht[46]).

Im übrigen ist das Verhältnis des Beamten zu seinem Dienstherrn öffentlich-rechtlicher Natur, das Dienstverhältnis des Privatangestellten zu seinem Herrn ist ein Rechtsverhältnis des Privatrechts. Der Beamte leistet seine Dienste der Gesamtheit, er dient dem öffentlichen Interesse. Im einzelnen Fall ist es bisweilen nicht leicht, die Grenze zu finden zwischen dem öffentlich-rechtlichen und dem privatrechtlichen Dienstverhältnis, da das Dienstverhältnis häufig kein unbedingt zuverlässiges Kennzeichen seines rechtlichen Charakters an sich trägt. Ist bei der Anstellung keine besondere Abrede darüber getroffen, welcher Natur das Verhältnis sein soll, und ergeben auch gesetzliche Bestimmungen nichts für die Auslegung — manche Gesetze legen fest, daß das Dienstverhältnis erst mit Uebergabe einer Anstellungsurkunde perfekt sein soll[47]): öffentliches Recht —, dann muß aus der Gesamtheit der Umstände und dem Herkommen auf die Natur des Dienstverhältnisses geschlossen werden[48]). Der sog. Privatbeamte ist kein Beamter, denn Beamte gibt es nur nach öffentlichem Recht. Das Beamtenverhältnis ist nicht lediglich ein Arbeitsverhältnis besonderer Art; diese in der neueren Literatur[49]) aufgetauchte Ansicht ist abzulehnen. Das Beamtenverhältns hat seit anderthalb Jahrhunderten einen besonderen Entwicklungsgang genommen und hat so viele Besonderheiten, daß das, was das private Arbeitsverhältnis mit ihm gemeinsam hat, nicht ins Gewicht fällt.

Aus der Verschiedenheit des öffentlich-rechtlichen und des privatrechtlichen Dienstverhältnisses ergibt sich eine verschiedene psychologische Einstellung des Beamten und des Privatangestellten zu seinen Aufgaben. Koettgen hält dies sogar für den wesentlichen Unterschied zwischen diesen Dienstverhältnissen. „Worin

---

[45]) Entgegen der herrschenden Auffassung hat neuerdings Adolf Arndt in der Zeitschrift für Beamtenrecht, Bd. 1 S. 132 ff., dem Reichspräsidenten Beamteneigenschaft zugesprochen; er lehnt das begriffliche Erfordernis der Unterordnung für das Beamtenverhältnis ab.

[46]) v. Jan, Bayer. Verf.-U. zu § 67; Koettgen a.a.O.

[47]) § 1 S. 2 preuß. Kommunalbeamtengesetzes: „Die Anstellung erfolgt durch Aushändigung einer Anstellungsurkunde"; § 8 Thüring. Staatsbeamtengesetz, § 72 thüring. Gemeinde- und Kreisordnung.

[48]) v. Lympius, Bitter I, Art. Beamter.

[49]) Z. B. Potthoff in JW. 1922 S. 17, 103 und im „Arbeitsrecht" Bd. 9 S. 654.

der Beamte sich von dem Arbeitnehmer unterscheidet, ist primär nicht aus der juristischen Situation, vielmehr allein aus der spezifischen geistigen Haltung des Beamtentums heraus zu erklären“[50]). Der Beamte fühlt sich als Wahrer des öffentlichen Interesses, als Vertreter eines Stückes Staat, er hat eine gemeinnützigere Einstellung als der Privatangestellte, der in erster Linie für die privaten Interessen seines Herrn in Dienst genommen ist. Da diese Einstellung aber mehr ein Postulat an den Beamten ist als eine im Einzelfall immer nachweisbare Tatsache, so kann doch dies Moment für die juristische Unterscheidung zwischen Beamten und Privatangestellten keine große Rolle spielen.

Die vorhandene oder geforderte psychologische besondere Einstellung des Beamten hängt mit dem Wesen des Beamtenverhältnisses zusammen. Dieses enthält keine Bindung durch genau substantiierte Rechte und Pflichten, sondern ist personenrechtlich ausgestaltet, etwa wie die Rechtsverhältnisse des Familienrechts. Es erfaßt die ganze Person des Beamten innerhalb und außerhalb seines Amtes und legt ihm auch Bindungen auf, die mit der Erfüllung der dienstlichen Aufgaben in keinem unmittelbaren Zusammenhang stehen.

§ 6. Beamtenpflichten.

Das Beamtenverhältnis ist ein besonderes Schutz- und Gewaltverhältnis zwischen dem öffentlich-rechtlichen Verband und dem Beamten; es gibt dem Beamten einige Sonderrechte, bringt aber auch eine Reihe besonderer Pflichten mit sich. Diese Pflichten sind im einzelnen in der Verfassung oder in den Beamtengesetzen nicht aufgeführt. Es sind nur einige wenige Pflichten gesetzlich normiert, im übrigen findet sich in den Beamtengesetzen eine Generalklausel. So sagt z. B. das Reichsbeamtengesetz, § 10:

„Jeder Reichsbeamte hat die Verpflichtung, das ihm übertragene Amt der Verfassung und den Gesetzen entsprechend gewissenhaft wahrzunehmen und durch sein Verhalten in und außer dem Amte der Achtung, die sein Beruf erfordert, sich würdig zu zeigen.“

Die Verfassung betont neben der Eidespflicht (Art. 176 RV.) nur die eine, fundamentale Verpflichtung des Beamten (Art. 130 Abs. 1 RV.):

„Die Beamten sind Diener der Gesamtheit, nicht einer Partei.“

Die meisten Pflichten, Grundpflichten der Beamten, ergeben sich schon aus dem Beamtenbegriff, wie er sich bei uns geschicht-

---

[50]) Koettgen, Beamtenrecht S. 15.

lich entwickelt hat. Die Gesetze haben, soweit sie diese Pflichten aufführen, nur deklaratorischen Charakter. Der Begriff „Beamter" schließt in sich schon ein gewisses Maß von Verpflichtungen ein[51]). Die Pflichten beziehen sich zunächst nur auf den Dienst; das sind die Dienstpflicht selbst, d. h. die Pflicht zur gewissenhaften Wahrnehmung des übertragenen Amtes, und die Pflichten, die mit dem Dienst in unmittelbarem Zusammenhang stehen: die Pflicht zur Amtsverschwiegenheit, zur Unparteilichkeit, die Residenzpflicht, das Verbot der Nebenbeschäftigungen. Daneben bestehen die überschießenden Beamtenpflichten, das sind Pflichten, die zwar auch besonders im Dienst und im Interesse des Dienstes zu beobachten sind, darüber hinaus aber die außerdienstliche Sphäre des Beamten ergreifen: Die Pflicht zum achtungswürdigen Verhalten und die Beamtentreupflicht.

Bei der Wahrnehmung seines Amtes hat der Beamte sich nach der Verfassung, den Gesetzen und Verordnungen und den rechtmäßig erteilten Dienstbefehlen zu richten. Die Dienstpflicht selbst besteht aus einer Menge einzelner Verpflichtungen, die durch Gesetze, Verordnungen usw. umschrieben sind und die für jede Beamtengruppe verschieden sind. Diese Verpflichtungen bedürfen meist noch einer weiteren Ausgestaltung durch Erlasse, Dienstanweisungen o. ä. Hierdurch werden dem Beamten aber nicht neue Pflichten auferlegt, es werden nur die ihm schon auf Grund der Dienstpflicht obliegenden Verpflichtungen näher bestimmt. Zur gewissenhaften Amtswahrnehmung gehört es selbstverständlich, daß der Beamte seine Dienstpflicht unparteiisch erledigt und nicht aus irgendwelchen Gründen einzelnen Personen oder einzelnen Interessen den Vorzug gibt. Der Beamte ist ferner verpflichtet, alle ihm in Wahrnehmung seines Amtes bekannt gewordenen Angelegenheiten geheim zu halten, deren Weiterverbreitung durch Gesetz oder Dienstbefehl verboten ist oder deren Geheimhaltung durch die Natur der Sache geboten wird. Da der öffentlich-rechtliche Dienstherr den Beamten jederzeit zu seiner Verfügung haben will und entwicklungsgeschichtlich den Rechtsanspruch auf dessen volle Leistungskraft hat, die der Wahrnehmung des übertragenen Amtes dienen soll, begründet das Beamtenverhältnis auch ohne weiteres für den Beamten Residenzpflicht und das Verbot der Nebenbeschäftigungen: Der Beamte darf ohne Erlaubnis der vorgesetzten Behörde seinen ihm angewiesenen Wohnort (Amtssitz)

---

[51]) Wolfstieg, Beamtenreichsrecht S. 76: „Denn welches die Pflichten der Beamten sind, erhellt aus dem Begriff des Beamten. Sie ergeben sich aus dem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis".

nicht verlassen und er darf grundsätzlich keine Nebenämter übernehmen noch sonst laufenden Nebenbeschäftigungen, die ihm Nebeneinkünfte bringen, nachgehen. Auf diese Weise wird einerseits verhindert, daß der Beamte seine Arbeitskraft zersplittert, andererseits kann sein Dienstherr ihn leicht erreichen, wenn er seine Arbeit braucht.

Die Pflicht zu einem achtungswürdigen Verhalten, ebenfalls wesentlicher Bestandteil des Beamtenbegriffs, findet in den Beamtengesetzen[52]) meist besondere Erwähnung. Sie verlangt, daß der Beamte sich die herrschende Auffassung über Ehre und Sitte zur Richtschnur seiner Lebensführung nimmt; da diese Pflicht nicht nur für das dienstliche, sondern auch für das außerdienstliche Verhalten der Beamten gilt, ist sie oben als überschießende, das soll sagen über den dienstlichen Bereich hinausgehende Pflicht bezeichnet worden. Der Beamte hat auch außerhalb seines Dienstes den Staat würdig zu repräsentieren[53]). Führt er sich ungebührlich auf, so fällt das auf den Staat zurück, da die Masse des Publikums zwischen der Privatperson des Beamten und seiner amtlichen Eigenschaft nicht unterscheidet. Die Pflicht zum achtungswürdigen Verhalten hat im übrigen keinen feststehenden, sondern einen sehr relativen Inhalt. In demselben Maße, wie sich die Anschauungen der Allgemeinheit über Ehre und Moral ändern können, in demselben Maße ist der Inhalt dieser Pflicht Schwankungen unterworfen. Der Inhalt der Pflicht zu achtungswürdigem Verhalten ist auch nach Beamtengruppen verschieden: die Allgemeinheit wird an das Verhalten eines akademisch vorgebildeten Beamten, z. B. eines Oberstudiendirektors, andere Anforderungen stellen, als z. B. an das Verhalten eines Lokomotivführers. Aber auch unter Beamten der gleichen Stellung sind nach Ort und Zeit Unterschiede zu machen. In der Großadt, wo der einzelne viel mehr in der Gesamtheit verschwindet und nicht so „auffällt", wird z. B. die begrifflich gegebene Beamtenpflicht des achtungswürdigen Verhaltens etwas großzügiger gewährt sein als in einer Kleinstadt, wo manchmal recht geringe Dinge gewichtig genommen werden. Für den dienstlichen Verkehr mit Vorgesetzten oder mit dem Publikum wird an das Benehmen des Beamten ein strengerer Maßstab zu legen sein als für den außerdienstlichen Verkehr.

Als weitere notwendige Beamtenpflicht innerhalb und außerhalb des Dienstes trifft den Beamten die Treupflicht zu seinem

---

[52]) RBG. § 10; pr. Disziplinargesetz für nichtrichterliche Beamte § 2; bayer. Beamtengesetz Art. 11.

[53]) Hierüber Wolff, A. öff. R., N.F. 18 S. 432.

Dienstherrn. Bei den mittelbaren Reichs- und Staatsbeamten geht die Treupflicht nicht nur auf die öffentliche Körperschaft, in deren Diensten der Beamte steht, sondern auch auf den Staat. Die Beamtentreupflicht ist in den Gesetzen zwar nicht direkt ausgesprochen, ergibt sich aber aus der Natur des Beamtenverhältnisses und ist mehrfach von den höchsten Gerichten anerkannt worden[54]). Otto Mayer hält sie für das wesentlichste Merkmal des öffentlichen Dienstes[55]). Im alten, vor der Revolution in Geltung gewesenen Rechte bedeutete die Treupflicht in erster Linie eine Bindung des Beamten an die Person des Monarchen. Die persönliche Hingabe an eine Einzelperson ist mit Beseitigung der Dynastien in Wegfall gekommen, insofern hat sich der Inhalt der Treupflicht geändert. Etwas Neues ist an Stelle dieser Bindung nicht getreten. Treue schuldet der Beamte jetzt dem Staat allein, dessen Diener er ist. Die Weimarer Reichsverfassung setzt diese Treupflicht voraus, wenn sie in Art. 176 bestimmt, daß die Beamten auf die Verfassung zu vereidigen sind. Eine ethische Pflicht ist für die Beamten zur Rechtspflicht geworden. Die Treupflicht verlangt vom Beamten innere Verbundenheit mit dem Staat, d. h. mit dem im Staate zusammengeschlossenen Staatsvolk. Dieser Verbundenheit muß der Beamte Ausdruck verleihen, unter anderem dadurch, daß er der Verfassung die Treue hält. Es genügt hierbei allerdings ein mehr passives Verhalten, das darin besteht, daß er seine Stellung nicht dazu benutzt, gegen den Sinn der geltenden Verfassungsbestimmungen zu handeln. Ueber die Verfassungstreue sagt der Reichsdisziplinarhof[56]):

„Es wird behauptet, daß das Verlangen, der Verfassung Treue zu schwören, in sich einen Widerspruch enthalte, da Treue begrifflich die völlige innerliche Hingabe an den Gegenstand, dem sie geschuldet werde, voraussetze, dies aber bei der Verfassung nicht möglich sei: man könne ihr als einem Gesetz wohl gehorsam, nicht aber treu sein in dem Sinne, daß man sich für sie persönlich und aus innerster Ueberzeugung einsetze. Aber in diesem weitreichenden Sinne ist der Treuebegriff überhaupt nicht zu verstehen. Ebenso wie einer Person, kann Treue auch einer Sache, z. B. einer staatlichen Einrichtung, gleichviel ob sie Bestand haben wird oder nicht, gelobt

---

[54]) Reichsdisziplinarhof bei Schulze-Simons S. 105 ff.; Pr. OVG. 77/495; 78/439; s. auch DJZ. 1922 S. 134.

[55]) Verwaltungsrecht Bd. II S. 135.

[56]) Entscheidung des Reichsdisziplinarhofes vom 5. Dezember 1921; Schulze-Simons S. 107.

werden. Die Treue gegenüber einer Person mag, und zwar auch im Rechtssinne, auf innere Ueberzeugung gegründete Hingabe erfordern. Dagegen zwingt nichts dazu, dieses Erfordernis auf die Treue gegenüber einer Sache auszudehnen. Hier genügt im Verhältnis des Verpflichteten zu dem Treuegegenstand eine Bindung mehr äußerlicher Art, welche die innere Gesinnung des Verpflichteten unberührt läßt. Insbesondere erschöpft sich die Treue des Beamten gegenüber der Verfassung zwar nicht im Gehorsam gegen die einzelnen Verfassungsgesetze, wohl aber darin, daß er unbeschadet seiner inneren Ueberzeugung sich aller Handlungen enthält, die geeignet sind, den durch die Verfassung geschaffenen staatsrechtlichen Zustand zu beeinträchtigen. In diesem Sinne, nicht mit der Folge einer innerlichen, bis zur Selbsteinsetzung gehenden Hingabe wird der Beamte durch den Treueid an die Verfassung gebunden."

Die Treupflicht erfordert hiernach nicht, daß der Beamte auch mit den in der Verfassung enthaltenen Bestimmungen innerlich einverstanden ist und sich für sie einsetzt. Es genügt eine „Bindung mehr äußerlicher Art", die in der gewissenhaften Beobachtung[57]) der Verfassung besteht. Weitergehend, als es in diesem Urteile des Reichsdisziplinarhofes ausgesprochen ist, dürfen die Beamten sogar eine Aenderung des durch die Verfassung geschaffenen staatsrechtlichen Zustandes anstreben, ohne damit die Beamtentreupflicht zu verletzen. Denn die Treupflicht verlangt nicht Treue zu einer Staatsform, noch weniger zu einer Regierung oder herrschenden Partei[58]). Es bleibt für das politische Handeln des Beamten ein weiter freier Spielraum; die Treupflicht jedenfalls verbietet nur jeden Verstoß gegen die Interessen der im Staate zusammengeschlossenen Volksgemeinschaft[59]). Sie fordert, daß

---

[57]) Friesenhahn, S. 84: Die Beamten schwören im allgemeinen nur „gewissenhafte Beobachtung", nicht „Aufrechterhaltung" oder ähnliches der Verfassung. In der Eidesformel auf die Reichsverfassung heißt es einfach: „Treue der Reichsverfassung".

[58]) Es ist richtig, wenn Brand (Nipperdey II S. 236) sagt, daß das amtliche Wirken des Beamten als Dienst am Volke gestaltet werden muß; unzutreffend ist, daß der Beamte sich durch den auf die RV. geleisteten Treueid feierlich zur republikanischen Staatsform bekannt hat.

[59]) Wolff, S. 430: „Disziplinarwidrig .... ist nicht etwa .... jede „staatsfeindliche" Meinungsäußerung ... Man denke z. B. an den Anschluß Oesterreichs von dort aus gesehen oder an das Aufgehen eines deutschen Landes in einem anderen (Art. 18 IV S. 2 RV.) oder selbst an den Anschluß des Deutschen Reiches an die Sowjet-

sich der Beamte für das Wohl der Gemeinschaft einsetzt, — nicht für den jeweiligen Inhalt der Verfassung. Jedoch darf der Beamte nichts unternehmen, was durch jeweils geltende Verfassungsbestimmungen verboten ist. Verfassungswidriges Verhalten steht dem Interesse der Gemeinschaft entgegen. Die Beteiligung eines Beamten bei einem gewaltsamen Umsturz der Staatsverfassung wäre daher Verletzung der Treupflicht, wenn der Umsturz auch nicht nur subjektiv nach Auffassung des Beamten, sondern sogar objektiv im Interesse des Staates läge. Die Mehrheit des Staatsvolkes hat ihren Willen dahin niedergelegt, daß eine Aenderung der staatlichen Zustände nur in bestimmten Formen, nämlich im Wege der legalen Verfassungsänderung, erlaubt sein solle. Gegen diesen sanktionierten Willen verstößt es, wenn ein Diener des Staatsvolkes von der Verfassung nicht erlaubte Wege zur Beseitigung der bestehenden Zustände beschreitet. Das würde einen Bruch der dem Staate schuldigen Treue bedeuten. Im Dienst ist es dem Beamten überhaupt verwehrt, auf eine Aenderung der Verfassung hinzuwirken. Er würde andernfalls gegen seine Dienstpflicht verstoßen. Denn während des Dienstes ist der Beamte nur Organträger des Staates und hat als solcher seine persönlichen Anschauungen zurückzustellen. Alle Bemühungen aber auf Aenderung der Staatsverfassung bedeuten die Kundgabe von persönlichen Auffassungen, die nichts mit dem Dienst zu tun haben.

Die eben aufgeführten Pflichten des Beamten, und zwar die dienstlichen Pflichten, die Pflicht zu achtungswürdigem Verhalten und die Beamtentreupflicht, waren notwendige, aus dem Beamtenbegriff abzuleitende Beamtenpflichten. Es ist aber denkbar, daß durch Gesetz dem Beamten Pflichten auferlegt werden, die sich nicht in diese Grundpflichten einordnen lassen. Auch diese Pflichten wären, da sie den Beamten auferlegt sind, Beamtenpflichten. Ein Beispiel solcher Pflichten ist die Pflicht zum Reichsnotopfer[60]). Auch das Reichsgesetz vom 21. Juli 1922 über die Pflichten der Beamten zum Schutze der Republik (RGBl. I 590) ebenso wie die

union. Derartige gegen die staatliche Organisation und selbst gegen ihren Bestand gerichtete politische Meinungsäußerungen sind so wenig dienstpflichtwidrig, wie etwa eine Petition gleichen Inhalts, die man den Beamten eines kleinen Landes ohne viel Phantasie zutrauen könnte." — Es entscheidet die subjektive Auffassung des Verpflichteten. Vgl. Richter S. 184. Nur was offenbar zum Schaden des Staatsvolkes ist, scheidet aus.

[60]) Verordnung des Reichspräsidenten vom 16. Juli 1930 (RGBl. I S. 207) und vom 26. Juli 1930 (RGBl. I S. 311).

durch preuß. Gesetz vom 4. August 1922 (G. S. S. 208) erfolgte Aenderung der preußischen Disziplinargesetze für die nichtrichterlichen und für die richterlichen Beamten enthält z. T. Bestimmungen, die über die begrifflichen Beamtenpflichten hinausgehen[61]). In diesen Fällen wirkt das Gesetz konstitutiv, indem es im Beamtenbegriff nicht vorgesehene Pflichten begründet.

Als besondere Beamtenpflicht wird in den Darstellungen des Beamtenrechts noch die Gehorsamspflicht aufgeführt. Auch das preuß. Allgemeine Landrecht schon bestimmte im § 2 II 10: Militär- und Zivilbeamte „sind außer den allgemeinen Untertanenpflichten dem Oberhaupte des Staates besondere Treue und Gehorsam schuldig". Es handelt sich hier aber nur um eine Nebenpflicht, um eine notwendige Begleiterscheinung der anderen Beamtenpflichten. Ohne Befolgung ist keine Norm denkbar. Die Gehorsamspflicht ist ein Korrelat der anderen Beamtenpflichten: sie geht genau so weit wie die Beamtenpflichten gehen. Die Befehle und Anordnungen der Vorgesetzten dürfen sich nur auf das beziehen, wozu der Beamte schon kraft seines Beamtenverhältnisses verpflichtet ist. Befolgt der Beamte einen unrechtmäßigen Befehl nicht, so hat er nicht gegen die Gehorsamspflicht verstoßen und kann nicht disziplinarisch bestraft werden. Die Gehorsamspflicht ist eine selbstverständliche, aber eine unselbständige Beamtenpflicht.

§ 7. Sonderstellung einiger Beamtengruppen.

Unter den Beamten nehmen verschiedene Gruppen eine Sonderstellung ein, durch die das Maß ihrer Beamtenpflichten entweder erweitert oder gemindert wird. Hierzu gehören in erster Linie die Minister, die nach dem Rechte mancher Länder sogar nicht mehr in die Beamtenschaft eingegliedert werden. Sie sind, ausgenommen die im neuen Staate sehr wenig ernannten Fachminister, auf das engste mit einer politischen Partei verbunden; der Partei haben sie es zu verdanken, daß sie Minister geworden sind. Auch die Minister sind „Diener der Gesamtheit", aber sie sind sowohl wegen ihrer Herkunft aus dem parteipolitischen Lager als auch wegen des Art. 54 RV. beziehungsweise der entsprechenden Vorschriften der Landesverfassungen einer politischen Parteiengruppe ausgeliefert. Beim Minister ist das Primäre immer seine Stellung als Parteiorgan[62]). Und auch der sog. „Fachminister" ist von

[61]) Siehe weiter unten, § 10.

[62]) Koettgen, Das deutsche Berufsbeamtentum usw., S. 58.

Parteien abhängig, weil auch er zu seiner Amtsführung das Vertrauen des Parlamentes haben muß. Vertritt der Minister auch in seiner dienstlichen Tätigkeit nicht die Grundsätze dieser Parteien, so kann leicht durch das Abschwenken einer Partei die Opposition in die Mehrheit gelangen und der Minister durch Vertrauensentziehung gezwungen werden, zurückzutreten. Wegen dieser im parlamentarischen Regierungssystem begründeten Abhängigkeit des Ministers kann auf ihn der Grundsatz der Reichsverfassung: „Die Beamten sind Diener der Gesamtheit, nicht einer Partei" nur beschränkte Anwendung finden[63]).

Eine ähnliche Stellung nehmen die gewählten Ehrenbeamten ein[64]). Sie sind ebenfalls von einer Partei abhängig, sie sind von einer Partei als Kandidaten präsentiert und von den Anhängern der Partei gewählt worden. Sie stehen regelmäßig in steter Verbindung mit ihren Wählern. Sie müssen sich auch nach ihrer Wahl für die Grundsätze der Partei einsetzen, weil sie es versprochen haben und weil sie meist nach Ablauf ihrer Wahlzeit wiedergewählt werden wollen. Auch diese Beamten können sich von der Parteipolitik nicht freimachen.

Zu erwähnen sind hier die sogenannten „politischen" Beamten, das sind die Beamten, deren vornehmliche Aufgabe es ist, die politischen Ziele der Regierung dienstlich zu vertreten[65]). Es sind dies die Diplomaten, die leitenden Beamten der Ministerien, wie Staatssekretäre und Ministerialdirektoren und nach dem Reichsgesetz „über die Pflichten der Beamten zum Schutze der Republik" vom 21. Juli 1922 die Leiter von Reichsbehörden und ihre Stellvertreter, wenn sie der damaligen Besoldungsgruppe XIII oder einer höheren Gruppe angehören. In Preußen sind politische Beamte z. B. die Oberpräsidenten, die Regierungspräsidenten, Landräte, die Be-

---

[63]) Vgl. Koettgen, Beamtenrecht S. 25.

[64]) „Unter Ehrenbeamten versteht man solche Beamte, die ihre Amtstätigkeit nicht als Lebensberuf, sondern nur für eine gewisse Zeit neben einem anderen privaten Berufe oder auch ohne einen solchen ausüben und keine Besoldung erhalten." v. Brauchitsch, Bd. 8, S. 28. Hier ist nur von den gewählten Ehrenbeamten der Selbstverwaltung die Rede. Im übrigen entsprechen die Rechtsverhältnisse der Ehrenbeamten grundsätzlich denen der Berufsbeamten. v. Brauchitsch, a.a.O. S. 29.

[65]) v. Rheinbaben, a.a.O., definiert: „Diejenigen Staatsdiener, die entweder in bezug auf die innere oder äußere Politik vorzugsweise als die Organe der Staatsregierung zu betrachten sind, oder auf deren Amtstätigkeit ihr ein mehr unmittelbarer Einfluß zustehen muß, damit in wichtigen Zweigen der Staatsverwaltung die erforderliche Kraft und Einheit gewahrt bleibe."

amten der Staatsanwaltschaft. Diese Beamten können jederzeit in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden[66]).

Die Richter der ordentlichen Gerichtsbarkeit sind im Interesse einer unbeeinflußten Rechtspflege privilegiert worden. Sie sind, soweit richterliche Tätigkeit in Betracht kommt, keiner Dienstgewalt unterworfen, Art. 102 RV. Nur in den Angelegenheiten der Justizverwaltung kann die Dienstgewalt Platz greifen. Gemäß Art. 104 RV. können die Richter nur durch richterliche Entscheidung in ein anderes Amt oder in den dauernden oder einstweiligen Ruhestand versetzt werden.

Auch den Hochschulprofessoren ist eine unabhängigere Stellung verliehen als anderen Beamten. Einzelheiten sind durch die Landesgesetzgebung geregelt, wobei die Regelung nach Landesgesetzen verschieden ist[67]). Im allgemeinen sind auch die Professoren nur nach einem besonderen Verfahren absetzbar. Frage ist, ob den Professoren durch Artikel 142 RV., der den Satz von der Freiheit der Kunst, der Wissenschaft und ihrer Lehre aufstellt, eine größere Freiheit der Meinungsäußerung besonders auch in politischen Dingen gegeben ist als der sonstigen Beamtenschaft.

Zu den Beamten gehören staatsrechtlich auch die Angehörigen der Wehrmacht: die Offiziere, Soldaten und Militärbeamten. Für sie gilt Sonderrecht insofern, als sie der besonderen militärischen Zucht unterworfen sind und als gemäß Art. 133 Abs. 2 S. 2 RV. für Angehörige der Wehrmacht die Grundrechte, also auch die politischen Rechte, durch einfaches Reichsgesetz eingeschränkt werden können. Das Gesetz, „Wehrgesetz", ist am 23. März 1921 ergangen. Die Bestimmungen über die Beschränkung der politischen Rechte der Heeresangehörigen finden sich im § 36 dieses Gesetzes. Wegen der klaren gesetzlichen Sonderregelung sollen die Rechtsverhältnisse der Wehrmachtsangehörigen hier außer Betracht bleiben und soll der Hinweis auf die einschränkenden Bestimmungen genügen.

Außer Betracht bleiben soll ebenfalls das Recht der Geistlichen und Kirchenbeamten, die auch zu den Beamten im staatsrechtlichen Sinne zu rechnen sind, da sie in einem bestimmten öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis zu einer öffentlichen Körperschaft stehen[68]). Den Religionsgesellschaften hat die RV., Art. 137 Abs. 3,

---

[66]) RBG. § 25; pr. Verordnung betr. die einstweilige Versetzung der unmittelbaren Staatsbeamten in den Ruhestand vom 26. 2. 1919 und 14. 12. 1920 (GS. 1921 S. 135, 144), § 3.

[67]) Koettgen, Beamtenrecht S. 39.

[68]) A.A. Wolfstieg, Beamtenreichsrecht S. 19, 20, weil die Kirche keine Staatsaufgaben zu erfüllen habe.

das Recht gegeben, ihre Angelegenheiten selbst zu regeln. Hierunter muß auch die Ordnung der Dienstverhältnisse der kirchlichen Beamten fallen[69]). Dieser Artikel geht als lex specialis anderen Vorschriften über die Rechtsverhältnisse der Beamten vor. Es ergibt sich daher, daß die Geistlichen und Kirchenbeamten dem Staate gegenüber bezüglich ihrer politischen Rechte ohne weiteres wie die anderen, nichtbeamteten Staatsbürger zu behandeln sind. Es gelten für sie z. B. Art. 118 Abs. 2 und Art. 160 RV.[70]).

II. Teil.

Politische Rechte und Beamtenpflichten.

Im Art. 130 Abs. 2 der Weimarer Reichsverfassung ist bestimmt: „Allen Beamten wird die Freiheit ihrer politischen Gesinnung — — — gewährleistet". Es möchte so scheinen, als wenn die Beamten durch diesen Satz in ihrer politischen Meinungs- und Betätigungsfreiheit der Masse der anderen Staatsbürger gleichgestellt wären. Seit Entwicklungsbeginn des Beamtentums bis zum Inkrafttreten der Weimarer Verfassung waren die Beamten durch ihr Dienstverhältnis in politischer Hinsicht mannigfach gebunden; die schrankenlose Gewährleistung der politischen Rechte für die Beamten würde eine so einschneidende und wichtige Aenderung der beamtlichen Rechtsverhältnisse darstellen, daß die Frage über das Verhältnis der Beamtenpflichten zu den politischen Rechten im heutigen Staate von einiger Bedeutung ist.

Nach kurzer Betrachtung des Rechtszustandes vor dem Kriege und kurzer Zusammenfassung der herrschenden Ansichten über diese Frage sollen im folgenden die Beamtenpflichten erst den politischen Rechten im allgemeinen gegenübergestellt werden, dann sollen die Folgen der vertretenen Auffassung für die einzelnen politischen Rechte und eventuelle Sonderregelungen bei den einzelnen politischen Rechten betrachtet werden. Zuletzt sollen die Abweichungen aufgeführt werden, die sich für einige Beamtengruppen wegen ihrer besonderen Stellung ergeben.

---

[69]) Fürstenau, JW. 1927 S. 1254 Anm. 9.

[70]) Hierzu Holstein, A.öff.R. NF. 13 S. 153 ff., insbesondere zusammenfassend S. 205.

§ 8. Der bisherige Rechtszustand.

Für das vor Einführung der Weimarer Verfassung geltende Recht bestand eine grundsätzliche verfassungsrechtliche Regelung der Frage, wie weit die politischen Rechte der Beamten zu ziehen seien, nicht. Weder die alte deutsche Reichsverfassung noch die Einzelverfassungen der Bundesstaaten hatten zu dieser Frage Stellung genommen. Es galt als selbstverständlich, daß die Beamtenpflichten durch die Ausübung politischer Rechte nicht beeinträchtigt werden konnten. Das Beamtenrecht ging wie eine lex specialis der lex generalis über die politischen Freiheiten vor[71]). Bei den Kommissionsverhandlungen über das Reichsvereinsgesetz vom 14. April 1908, als bei § 1 der persönliche Geltungsbereich dieses Gesetzes zur Beratung stand, erklärte abschließend der Staatssekretär: „Auch die Beamten genießen Vereins- und Versammlungsrecht und -freiheit und sollen sie auch weiter genießen. Allein man kann durch ein Vereinsgesetz nicht hinweggehen über besondere Pflichtbeziehungen, die zwischen Behörden und Beamten bestehen. Die Behörde muß das Recht haben, ihre Beamten von Vereinen und Versammlungen fernzuhalten, deren Zweck dem Wesen des Beamtentums widerspräche“[72]). In diesen Worten wurde nur ein für das damalige Recht allgemeiner Grundsatz auf das Vereins- und Versammlungsrecht angewandt.

Soweit nicht Beamtenpflichten entgegenstanden, konnten die Beamten am politischen Leben teilnehmen. Die Natur des Beamtenverhältnisses, das damals eine persönliche Bindung an den Monarchen enthielt, verbot den Beamten aber, die Bestrebungen auf Schaffung einer Republik zu unterstützen[73]). Parteien mit solchen Bestrebungen galten als staatsfeindlich ebenso wie die Parteien, die eine Loslösung der Minderheiten vom Staatsverband anstrebten: „Wer also der Sozialdemokratischen Partei beitritt, macht sich nicht nur des Vertrauens unwürdig, das sein Beruf erfordert, sondern verletzt auch die Pflichten seines Amtes. Dasselbe gilt auch von einem Beamten, der die Ziele der nationalpolnischen Partei durch seine Tätigkeit, z. B. Wahlagitation, fördert“[74]). Ueberwiegend wurde schon die Wahl eines Kandi-

[71]) Deutmann S. 92.

[72]) Ritter v. Scherf S. 55.

[73]) Rothenbücher im 4. Heft der Veröffentlichungen der Staatsrechtslehrer, S. 31: „Der Beamte hat (heute) das Recht, die Monarchie anzustreben, ein Recht, das er im umgekehrten Sinne vor 1918 nicht besaß.“

[74]) Brand, Beamtenrecht, S. 555.

daten einer solchen Partei als Dienstvergehen angesehen[75]). Dagegen durften sich die Beamten einer Partei anschließen, die die Grundzüge der Regierungspolitik mißbilligte. Bei der Kritik von Regierungsmaßnahmen durften die Beamten nicht eine achtungverletzende Form gebrauchen, sie mußten sachlich bleiben. Richter durften überhaupt nicht gegen die Regierungspolitik Agitation betreiben[76]). Die politischen Beamten mußten sich für die Politik der Regierung einsetzen, auch bei Wahlen.

Das aktive und passive Wahlrecht war auch den Beamten gewährt, allerdings mit der oben erwähnten Beschränkung, daß die Wahl von Vertretern gewisser Parteien als disziplinarwidrig galt. Das Mandatsrecht bezog sich nur auf die parlamentarische Tätigkeit im Reich und nach den analogen Bestimmungen der meisten Einzelverfassungen auf die parlamentarische Tätigkeit in dem Bundesstaate, dem der Beamte zugehörte. Da das Recht zur Ausübung eines Landtagsmandates landesgesetzlich geregelt war und die Zuständigkeit der Landesgesetzgebung nicht über die Grenzen des eigenen Bundesstaates hinausging, konnte nicht durch Landesgesetz bestimmt werden, daß Beamte anderer Bundesstaaten zur Ausübung eines Mandates keines Urlaubs bedürften[77]). In der alten Reichsverfassung und der alten preußischen Verfassung war bestimmt, daß ein Beamter, der ein höheres Amt erhielt, aus dem Parlament ausscheiden mußte und erst nach Neuwahl wieder ein Mandat übernehmen konnte. Dasselbe galt für einen nichtbeamteten Abgeordneten, wenn er Beamter wurde[78]).

Das Vereins- und Versammlungsrecht war durch die besonderen Gewaltverhältnisse beschränkt. Die bei den Kommissionsverhandlungen über das Reichsvereinsgesetz vom Staatssekretär geäußerte Meinung wurde von der Literatur geteilt. Ein Koalitionsrecht der Beamten wurde, wo in der Literatur darüber überhaupt gesprochen wurde, ohne weiteres abgelehnt, weil es der Natur des Beamtenverhältnisses widerspreche[79]).

---

[75]) Z. B. Brand a.a.O., Seydel, Preuß. Gesetz betr. die Dienstvergehen der nichtrichterlichen Beamten vom 21. 7. 1852, 2. Aufl. 1894, S. 52/53; Piloty, S. 21 ff. — Auch z. B. der Allerhöchste Erlaß vom 4. 1. 82 (Reichsanzeiger Nr. 6 und 22) und pr. OVG. 14/404; 58/447; OVG. Pr. Min.-Bl. 1888 S. 33; 1897 S. 92; 1899 S. 84.

[76]) Brand, a.a.O. und die dort zit. Entsch.

[77]) Anschütz, RV. zu Art. 39 Anm. 1.

[78]) Brand (Nipperdey II) S. 227.

[79]) v. Scherf, S. 63 ff.; Deutmann S. 45 Anm. 23; Anschütz RV. zu Art. 159.

§ 9. Der gegenwärtige Rechtszustand im Streite der Meinungen.

Seit der Weimarer Verfassung befindet sich die sedes materiae für die Frage, ob und inwieweit das Beamtenverhältnis eine Beschränkung der politischen Rechte der Beamten mit sich bringt, in der Verfassung selbst. Es handelt sich in der Hauptsache darum, welche Bedeutung der Art. 130 Abs. 1 und 2 für das Beamtenrecht habe. Die schon im Vorhergehenden angezogenen Bestimmungen dieses Artikels lauten:

„Die Beamten sind Diener der Gesamtheit, nicht einer Partei.

Allen Beamten wird die Freiheit ihrer politischen Gesinnung und die Vereinigungsfreiheit gewährleistet.

Die Beamten erhalten nach näherer gesetzlicher Bestimmung besondere Beamtenvertretungen."

Die Auslegung dieses Artikels hat unter sich ganz verschiedene Ergebnisse gebracht; die Frage über das Verhältnis der politischen Rechte zu den Beamtenpflichten ist für das geltende Recht ungeklärt.

Es findet sich zunächst eine Meinung, nach welcher durch die neue verfassungsrechtliche Regelung alle Beschränkungen für die politischen Rechte der Beamten gefallen sein sollen. Hierüber schreibt z. B. Stock[80]), der den Art. 130 Abs. 2 RV. nur für eine Wiederholung des Art. 118 Abs. 1 mit Beziehung auf die Beamten hält. Freiheit der politischen Gesinnung bedeute soviel wie Freiheit der Aeußerung der politischen Meinung. Sie sei gemäß Art. 118 Abs. 1 in den Schranken der „allgemeinen Gesetze" gewährleistet. Diese Freiheit sei also kein „Freibrief für die Verletzung strafrechtlicher Bestimmungen". Stock versteht unter den „allgemeinen" Gesetzen des Art. 118 Abs. 1 offenbar nur die an die Allgemeinheit gerichteten Gesetze und kommt auf diese Weise zu dem Ergebnis, daß die Freiheit der Aeußerung der politischen Meinung durch die Beamtenqualität überhaupt nicht beschränkt sei. Eine Ausnahme macht er aber zugunsten der Amtsverschwiegenheit (§§ 11, 10, 72 RBG.). Nur bei einer Verletzung des Amtsgeheimnisses oder wenn gleichzeitig der Tatbestand einer Strafgesetzbestimmung erfüllt sei, könne das Verhalten des Beamten disziplinarisch verfolgt werden. Diesen Rechtszustand hält Stock auch für erhaltenswert im Interesse des Staates und im Interesse der Beamten. Das Interesse des Staates an sachkundigen Vorschlägen und gesunder Kritik gerade von

[80]) In DJZ. 1925 S. 1330 ff.

seiten des Beamtentums sei größer als die entgegenstehenden Interessen der Verwaltung. Andererseits dürften die Beamten nicht schlechter gestellt sein als die nichtbeamteten Arbeitnehmer.

Eine im Ergebnis gleiche Auffassung scheint Kühnert[81]) zu vertreten, wenn er behauptet: Mit Art. 130 Abs. 2 RV. „sind alle früher für die Beamten mit Rücksicht auf ihre amtliche Stellung bestehenden Beschränkungen bei der Ausübung des Vereins- und Versammlungsrechts sowie des Rechts der freien Meinungsäußerung und sonstigen Betätigung auf politischem Gebiet beseitigt". An anderer Stelle schränkt er aber ein[82]): „Sie brauchen jetzt also bei ihrer politischen Meinungsäußerung und sonstigen politischen Betätigung — soweit es nicht durch Straf- oder Disziplinargesetz geboten ist — auf ihre amtliche Stellung keine Rücksicht mehr zu nehmen, können vielmehr ganz ihrer freien Ueberzeugung folgen." Also gehen die Disziplinargesetze doch vor?

Bei Vervier[83]) sind ebenfalls alle bisherigen Beschränkungen, mit Ausnahme der strafgesetzlichen, beseitigt. Allerdings beziehe sich das nur auf das außeramtliche Verhalten des Beamten: „Es wäre eine gerade mit den neuzeitlichen Ansichten ganz unverträgliche, dem Grundgedanken des bestehenden Staatsbürgerherrschaftsstaates durchaus widersprechende Anschauung, einen Beamten außerhalb des Bannes seines amtlichen Wirkungskreises, soweit er sich an die Vorschriften der allgemeinen (= für jedermann geltenden, s. daselbst S. 4 und S. 6) Gesetze hält, anders zu behandeln als jeden anderen Deutschen, eine Auffassung, die im Ergebnis darauf hinausliefe, daß außerdienstlich der Beamte gegenüber anderen Staatsbürgern geringeren Schutzes teilhaftig und beinahe vogelfrei wäre"[84]). Innerhalb des Dienstes ergebe sich die Beschränkung daraus, daß der Beamte bei parteipolitischer Betätigung in den Rechtskreis eines Dritten, seines Dienstherrn, treten würde, weil ja der Dienst nur den Amtsgeschäften gewidmet sei[85]). „Der Staat ist also nicht in der Lage, einzugreifen, wenn nicht durch die Meinungsäußerung für den Staat öffentlich-rechtlich (z. B. durch das Beamtenrecht (?)) oder strafrechtlich geschützte Rechtskreise einer Person getroffen werden"[86]).

---

[81]) Handbuch der Politik, Bd. IV S. 471
[82]) a.a.O. S. 473.
[83]) Arch.öff.R. NF. 6 S. 1 ff.
[84]) S. 17.
[85]) S. 11.
[86]) S. 14.

Vielfach begegnet man der Ansicht, daß die Beamten in ihren politischen Rechten durch Art. 130 Absatz 1 RV. beschränkt seien. Ganz klar sagt Bleyer[87]): „Nur muß die Bestimmung der RV., daß den Beamten die Freiheit der politischen Betätigung gewährleistet ist, soweit er seine Pflicht als Diener der Gesamtheit nicht vernachlässigt, stets als oberster Leitsatz anerkannt werden, demgegenüber das Standesrecht zurückzutreten hat." Aehnlich Wolfstieg, Beamtenreichsrecht[88]) und Koettgen, Beamtenrecht[89]). Koettgen bezieht den Absatz 1 des Art. 130 auf das dienstliche, Abs. 2 auf das außerdienstliche Verhalten des Beamten: „Aus diesem Gegeneinander der beiden Absätze scheint nur allein eine Interpretation herauszuführen, die den Absatz 1 auf das amtliche, den Abs. 2 auf das außeramtliche Verhalten des Beamten bezieht. Im Amt hat sich der Beamte als Diener der Gesamtheit der strengsten parteipolitischen Neutralität zu befleißigen, außerhalb seines Amtes genießt er das ihm durch kein Gesetz entziehbare Recht der freien politischen Meinungsäußerung. Zugegeben, daß auch diese Lösung beamtenpolitisch keineswegs befriedigt, so scheint sie doch der einzigste Weg, das Dunkel des Art. 130 überhaupt juristischem Verständnis zu erschließen, ohne aus nicht hierher gehörigen rechtspolitischen Gesichtspunkten heraus dem Verfassungstext Gewalt anzutun." Und Poetzsch-Heffter[90]) sieht die Beschränkung im Absatz 1 des Art. 130 und anderen Verfassungsbestimmungen: „Die Freiheit (der politischen Gesinnung) ist keine absolute, sondern eine durch andere Verfassungsbestimmungen (Art. 118 Abs. 1: innerhalb der Schranken der allgemeinen Gesetze; Art. 130 Abs. 1: Diener der Gesamtheit; Art. 176: Verfassungseid) beschränkte."

Aus den Verhandlungen der Nationalversammlung ist für die Auslegung der Verfassungsbestimmungen, durch welche die politischen Rechte der Beamten berührt werden, für diese Frage nichts zu entnehmen. Die Versammlung hat einerseits das Berufsbeamtentum mit seinen Bindungen bestehen lassen wollen und hat andererseits, demokratischen Ideen folgend, den Beamten weitestgehende Freiheiten gewähren wollen. Ueber das Verhältnis der beiden Sätze zueinander und über mögliche Kollisionen ist nicht debattiert worden.

---

[87]) DJZ. 1930 S. 15.
[88]) S. 76 f.
[89]) S. 58.
[90]) RV. zu Art. 130 Anm. 2.

Eine ganze Reihe von Schriftstellern und auch die Praxis stellen sich ohne nähere Begründung auf den Standpunkt, daß die Beamtenpflichten den politischen Rechten vorgehen; sie lassen offenbar den bisherigen Rechtszustand ohne weiteres auch für das neue Recht gelten. Es sagt z. B. Brand[91]): „Den Beamten sind aber bei ihrer politischen Betätigung gewisse durch ihr Amt bedingte Rücksichten auferlegt, die für andere Staatsbürger nicht in Frage kommen. Während diese nicht nur gegen die allgemeinen Strafgesetze verstoßen dürfen, müssen die Beamten beachten, daß sie in einem besonderen Treueverhältnisse zum Staate stehen und sich daher Zurückhaltung auferlegen müssen." Anschütz[93]): „Der Beamte hat sich auch außerhalb des Amtes ... diejenige Mäßigung aufzuerlegen, welche durch seine Stellung als Organ der Gesamtheit bedingt ist. Schon hieraus folgt, was auch ohnehin nicht zu bezweifeln wäre, daß die persönliche Freiheit des Beamten, insbesondere die Rede-, Preß-, Versammlungs- und Vereinsfreiheit, nicht nur den allgemeinen, für alle geltenden, sondern auch noch den besonderen Beschränkungen unterliegt, welche sich aus den Pflichten seines Amtes und Standes ergeben." Oder Kratzer[92]): „Im Interesse der staatlichen, von ihm vertretenen Autorität hat der Beamte aber auch bei Betätigung seiner staatsbürgerlichen Rechte die durch seine amtliche Stellung gebotene Zurückhaltung zu üben." Hatschek[94]): „Aber die Meinungsäußerung ist nicht gegeben, wie sie allen anderen Staatsbürgern zusteht, sondern nur diejenige, welche sich innerhalb der besonderen Amtspflichten hält. Von diesen kann und will die Verfassung nicht dispensieren. Man soll heute seine politische Meinung äußern dürfen, aber nicht dadurch die besonderen Amtspflichten: Gehorsam, Treue und Verschwiegenheit verletzen" (ohne Begründung). Zuletzt noch Giese[95]): Natürlich darf solche Betätigung — z. B. bei Ausübung der Rede-, Preß-, Versammlungs- und Vereinsfreiheit — nicht die aus dem Beamtenverhältnis sich zwingend ergebenden Beamtenpflichten oder die Würde des Amtes beeinträchtigen oder gar in einen Mißbrauch der Amtsgewalt ausarten." Aus der Praxis sei hier eine Entscheidung des preußischen Disziplinarhofes für nicht-

[91]) Reichsbeamtengesetze S. 101, vgl. auch bei Nipperdey II S. 235 bis 237.

[92]) Verfassungsurkunde des Freistaates Bayern, zu § 67 Anm. 2.

[93]) RV. Art. 130 Anm. 1.

[94]) Reichsstaatsrecht I S. 113, 114.

[95]) RV. zu Art. 130 Anm. 2.

richterliche Beamte angeführt[96]), der in Uebereinstimmung mit dem pr. OVG. (Bd. 77 S. 512 u. Bd. 78 S. 445 ff.) ausgesprochen hat: Die Ausübung des Rechts der freien Meinungsäußerung (Art. 118 RV.) und des Petitionsrechtes (Art. 126 RV.) „durch einen Beamten darf nicht über die ihm durch sein Dienstverhältnis gezogenen Schranken hinausgehen (ohne Begründung). Der Beamte hat danach auch in der Betätigung dieser Rechte, die ihm an sich zusteht, die Grenzen zu wahren, die sich aus § 2 des Disziplinargesetzes vom 21. Juli 1852 für sein gesamtes dienstliches wie außerdienstliches Verhalten ergeben."

§ 10. Beschränkung der politischen Rechte der Beamten im allgemeinen.

Die im Vorstehenden wiedergegebene Ansicht, daß die Ausübung der politischen Rechte durch die Beamten uneingeschränkt sei, ist unrichtig und unhaltbar. Auch die anderen, eine Beschränkung anerkennenden Auffassungen enthalten m. E. eine den Sinn des Art. 130 RV. nicht treffende Auslegung oder sind ungenügend begründet.

Zunächst ist der Zusammenhang zwischen Abs. 1 und Abs. 2 des Art. 130 nicht so stark, daß man sagen kann, Abs. 2 werde lediglich durch den Abs. 1 eingeschränkt. Wäre das die Absicht des Verfassungsgesetzgebers gewesen, so hätte er die beiden Sätze in einem Absatz verschmolzen. Schon rein äußerlich zeigt sich also, daß die Sätze ein Nebeneinander, nicht einen einheitlichen Zusammenhang ausmachen.

Sodann enthält der Abs. 1 Art. 130 einen anderen Inhalt, als er ihm vielfach von Publizisten gegeben wird. Es wird manchmal gesagt, der Abs. 1 lege den Beamten die Pflicht auf, Diener der Gesamtheit zu sein, und aus dieser Pflicht folge eine Anzahl weiterer Pflichten. Es ist zuzugeben, daß für den Beamten die Pflicht besteht, Diener der Gesamtheit, des Staates zu sein; d. h. der Beamte soll der Gesamtheit d i e n e n, nicht gegen sie arbeiten, und der Beamte soll seine Dienste im Interesse des A l l g e m e i n w o h l s, nicht im Interesse einzelner Personen oder Bestrebungen, verrichten. So weitgehend drückt sich aber Abs. 1 Art. 130 RV. nicht aus; diese Verpflichtung wäre in Abs. 1 tatsächlich ausgesprochen, wenn es dort hieße: „Die Beamten sind Diener der Gesamtheit".

---

[96]) Mitgeteilt vom Präsidenten Dr. Meyer in DJZ. 1925 S. 1591.

Nun lautet der Absatz aber: „Die Beamten sind Diener der Gesamtheit, nicht einer Partei." Das ist etwas anderes. Die Negative: „nicht einer Partei" gibt dem Satz eine bestimmte Färbung, so daß sein Inhalt nicht so weitgehend und allgemein ist, wie es manche wollen. Es wird der Gegensatz zwischen Staat und Partei betont und hier wird nur mit einer ganz bestimmten Beziehung gesagt, daß der Beamte Diener der Gesamtheit sein soll. Es gibt noch manche andere Gegensätze zur Gesamtheit: Familie, Stände, Berufe, Klassen, Rassen, Einzelinteressen, Lokalinteressen innerhalb der Gesamtheit. Diese Gegensätze sind in Art. 130 Abs. 1 RV. nicht erwähnt. Die Auslegung aber, die dem Satz den weitgehenden Inhalt gibt, unterstellt, daß alle diese Gegensätze mit aufgeführt sind; oder sie übersieht den Zusatz: nicht einer Partei.

Art. 130 Abs. 1 ist übrigens, wie schon an anderer Stelle[97]) hervorgehoben, neben Art. 176 die einzige Bestimmung der Reichsverfassung, in der von einer Beamtenpflicht gesprochen wird, während die Rechte der Beamten in den Art. 129—131 in ausgiebiger Weise „verankert" sind. Er sagt etwas Selbstverständliches. Was Art. 130 Abs. 1 enthält, würde für das Beamtenrecht auch Geltung haben, wenn die Verfassung diese Bestimmung nicht aufgenommen haben würde. Trotzdem ist der Satz für die Verfassung nicht überflüssig; denn diese verfolgt einen anderen Zweck, als allein Sätze für Spezialgebiete des Rechts, also z. B. für das Beamtenrecht, aufzustellen. Sie will ein Spiegel für den Lebensvorgang des Staates im Ganzen – für die Integration im Staate — sein[98]). Der Satz hat also seine Bedeutung im Rahmen des „konstituierenden Gesamtzwecks des Verfassungsrechts". Da die geschichtliche Entwicklung eine große Steigerung des Einflusses der Parteien dadurch gebracht hat, daß sie zur Schaffung einer deutschen Republik mit parlamentarisch-demokratischem System führte, stellt die Verfassung fest, daß der Einfluß der Parteien sich nicht auch noch auf das Beamtentum erstrecken soll, daß es also bei einem Staatsbeamtentum — Gegensatz Parteibeamtentum, so in den meisten Staaten der USA. —, bleibt. Diese Feststellung geschieht in der Weise, daß sich die Verfassung in Form einer gleichzeitig beamtenrechtlichen Norm an den Beamten wendet und ihm befiehlt: Du, Beamter, darfst nicht noch das Parteiische im Parteienstaat vermehren. Du bist ja Diener der Gesamtheit. Du

---

[97]) Oben S. 16.

[98]) Smend, Heft 4 der Veröffentlichungen der Staatsrechtslehrer, S. 45.

darfst aus deiner Beamteneigenschaft nicht noch Vorteile für eine bestimmte Partei herauszuschlagen suchen.

So gesehen hat der Absatz 1 des Art. 130 nicht die bewußte Bedeutung einer Beschränkung politischer Rechte der Beamten, wo von ihren politischen Rechten noch keine Rede ist, sondern er stellt eine politische Beamtenpflicht klar, die in erster Linie, im Zusammenhang des Verfassungsrechts, Schlüsse auf den Charakter des modernen deutschen Staates zuläßt. Der Satz ist zunächst ohne Rücksicht auf die politischen Rechte der Beamten ausgesprochen. Die ganzen Vorschriften der Art. 128—131 RV. mit ihrem auch beamtenrechtlichen Inhalt sind in überwiegendem Maße unter dem Sonderzwecke der Verfassung zu begreifen. Sie behandeln die Eingliederung der Beamten in die Staatsverfassung. Sie enthalten eine Umschreibung der Einzelheiten, durch die das Beamtentum charakterisiert wird. Und da gleichzeitig die Absicht dahin ging, die Beamten wegen der entstandenen Befürchtung, sie könnten eines Teiles ihrer Rechte verlustig gehen, zu beruhigen und sie für den neuen Staat zu gewinnen, hat man sich ausdrücklichst mit ihren Rechten beschäftigt. Das erschien so wichtig und das mag auch wohl der Grund gewesen sein, daß man diese Materie erst in den zweiten Hauptteil der Verfassung, unter den Abschnitt der „Grundrechte" brachte. Dr. Preuß als Regierungsvertreter führte in der Nationalversammlung aus[99]): „Daß überhaupt die Forderung angeregt wurde, die Beamtengrundrechte in der Verfassung zu „verankern", ist dadurch gekommen, daß sich damals die Beamtenschaft in einer großen Unruhe befand und abenteuerliche Gerüchte umgingen, als ob unter dem neuen Zustande das ganze Berufsbeamtentum beseitigt würde, alles auf Kündigung gestellt würde und dergleichen mehr. Daraus ging der Wunsch hervor, in der Verfassung eine gewisse Zusicherung dafür zu sehen, daß es bei dem Berufsbeamtentum und dessen wohlerworbenen Rechten sein Bewenden haben soll ... Aber entsprechend dem Drange, auf Spezialitäten einzugehen, sind auch hier einzelne Sonderbestimmungen hineingenommen worden, die in das ja doch zu reformierende Beamtenrecht, in das demnächst zu erlassende Beamtengesetz hineingehören." Ihm erwiderte der Abgeordnete Deglerk[100]): „So abenteuerlich, Herr Dr. Preuß, waren die Ge-

[99]) Stenogr. Berichte S. 1632.

[100]) Stenogr. Berichte S. 1633. Vgl. auch den Antrag Frau Agnes, Dr. Cohn und Genossen (USPD.), stenogr. Berichte S. 1634: „Die Nationalversammlung wolle beschließen, Art. 127 Abs. 1 RV. wie

rüchte nicht, denn die Tatsache steht fest, daß einzelne der damaligen Volksbeauftragten klipp und klar die Erklärung abgegeben haben, die Beamtenrechte in der bisherigen Form könnten nicht erhalten bleiben." Im Interesse der Vollständigkeit und des geschlossenen Bildes über das Institut des Beamtentums wäre es gewesen, auch die Grundpflichten des Beamten, die notwendig zu seinem Stand gehören, zu normieren. Man sah davon ab, weil Einigkeit darüber herrschte, daß der Beamtenbegriff nach der Pflichtenseite keine Aenderung erfahren sollte — als sich der Reichsminister Dr. Preuß in diesem Sinne im Verfassungsausschuß äußerte, erhob sich kein Widerspruch[101]) —, und weil man vielleicht den Eindruck, den die Gewährleistung dieser Rechte auf die Beamten machen mußte, nicht durch den gleichzeitigen Pflichtenkatalog abschwächen wollte. Man überging daher die Pflichten und erwähnte nur die eine fundamentale, ebenfalls schon im Beamtenbegriff enthaltene Pflicht, daß der Beamte als Staatsdiener sich nicht im Schlepptau einer bestimmten Partei befinden soll. Man stellte den Satz auf: Staatsbeamtentum, nicht Parteibeamtentum; das dem reinen demokratisch-parlamentarischen Staat Entsprechende wäre ein Parteibeamtentum gewesen. Nicht der Einfluß der Mehrheitsparteien soll also bestimmend auf die Beamten wirken, sondern die salus rei publicae soll den Beamten einzige Richtschnur sein. Eine Verantwortlichkeit gegenüber Parteien soll nicht bestehen, dies ist in Art. 130 Abs. 1 zum Ausdruck gebracht.

Von den politischen Rechten des Beamten wird erst in Abs. 2 und 3 des Art. 130 RV. in der Weise gesprochen, daß Abs. 2 die politischen Rechte im allgemeinen und ein nur zum Teil politisches Recht, die Vereinigungsfreiheit, behandelt, während Abs. 3 ein reines politisches Beamtenrecht, d. h. ein Recht mit politischer Beziehung, das die Beamteneigenschaft voraussetzt, gewährt.

Was nun den Inhalt des Art. 130 Abs. 2 anbetrifft, so enthält er nicht, die politischen Rechte angehend, lediglich eine Phrase, durch welche gesagt werden soll, daß das Haben einer politischen Gesinnung dem Beamten unbenommen sein soll. Das könnte man in der Tat aus dem Satze herauslesen, wenn man die Norm allein

folgt zu fassen: Die Beamten werden durch Wahl berufen. Das Nähere wird ein Gesetz bestimmen, das auch die Ausnahmen von der Wählbarkeit .... usw. zu regeln hat ...."

101) S. Koettgen, Beamtenrecht S. 57.

als für die juristische Auslegung maßgebend ansehen wollte[102]). Die Gesinnung eines Menschen in unkontrollierbar, von ihr gilt: Die Gedanken sind frei. Mag der Beamte auch eine vollständig staatsfeindliche Einstellung haben. Tritt sie nicht nach außen hervor, so befindet sie sich in einem Bereich, in dem sie der Machtausübung von anderer Seite einfach entzogen ist. Richtschnur für die Auslegung soll aber nicht die Norm allein sein, sondern die Norm und der sachliche Gedanke, der hinter der Norm steht.

Geht man hiervon aus, so wird man unter der politischen Gesinnung zunächst den Besitz der politischen Rechte zu verstehen haben. Dieser wird dem Beamten gewährleistet, d. h. der Beamte besitzt die gleichen politischen Rechte wie der gewöhnliche nichtbeamtete Staatsbürger. Welche Rechte unter den Begriff der politischen Rechte fallen, ist oben, unter § 2 und § 4 des Näheren auseinandergelegt. Von allen diesen politischen Rechten ist in Abs. 2 des Art. 130 die Rede; Abs. 3 bringt dann ein für die Beamten besonders ausgesprochenes politisches Recht. Eine Einschränkung, daß nur die parteipolitischen Rechte[103]) gemeint seien, ist nicht zu machen. Hierzu besteht kein Grund, wenn man den Zusammenhang zu Abs. 1 des Art. 130 leugnet, also nicht ein „im übrigen" zwischen Abs. 1 und Abs. 2 eingefügt denkt. Ueberdies drängen die Bestimmungen zu einer extensiven Auslegung, weil die mit der politischen Gesinnung im selben Atemzuge gewährleistete Vereinigungsfreiheit, desgleichen auch das Recht auf die Beamtenvertretungen ganz zweifellos keine rein parteipolitischen Rechte sind. Wenn Wolfstieg[104]) sagt, die Ausübung der politischen Rechte als solcher sei für die Beamten auch schon vor Inkrafttreten der Weimarer Verfassung nicht in Frage gestellt gewesen, sondern nur ihre Ausübung in einer bestimmten Parteirichtung, so läßt sich daraus noch nicht der Schluß ziehen, daß

---

[102]) Tatsächlich findet diesen Inhalt Brand (Nipperdey II) S. 237: „Gemeint ist vielmehr, daß kein Beamter lediglich wegen seiner politischen Gesinnung zur Rechenschaft gezogen werden dürfe (OVG. Recht 22/148 Nr. 754). Inwieweit aber diese Gesinnung nach außen hervortreten und sich durch Handlungen betätigen darf, bestimmt sich nach Art. 118." Merkwürdigerweise auch Smend, Heft 4 der Veröffentlichungen der Staatsrechtslehrer S. 53: „Mit der hier allen Beamten gewährleisteten „Freiheit der politischen Gesinnung" ist gemeint, daß im Wortsinne die Gesinnung frei, insbesondere kein Hindernis der Anstellung ... ist."

[103]) So Wolfstieg, Beamtenreichsrecht S. 75 und bei Herre, Art. „Beamte" Bd. 1 S. 174 ff. unter Nr. 9; desgl. Brand (Nipperdey II) S. 235.

[104]) An den beiden angegebenen Stellen.

die neue Verfassung nur die Frage nach der Ausübung der p a r t e i politischen Rechte durch die Beamten behandeln wollte. Denn die Verfassung regelt ja nicht nur das, was vor 1919 in Frage gestellt war. Ihre Tendenz geht vielmehr dahin, gewisse Rechte möglichst für alle Staatsbürger, und möglichst für alle Staatsbürger gleich, zu regeln. Das ist Prinzip der rechtsstaatlichen Demokratie. So ist der Art. 130 Abs. 2 durch alle anderen Artikel, durch die die politischen Rechte überhaupt festgelegt werden, zu ergänzen.

Mit der Gewährung des Besitzes der politischen Rechte ist aber der Inhalt des Art. 130 Abs. 2 RV. nicht erschöpft. Der Besitz von Rechten ist für den einzelnen ohne Bedeutung, wenn nicht auch ihre Ausübung geschützt ist. Auch die Ausübung der politischen Rechte muß hiernach gewährleistet sein, und das ist sie, indem die politische Gesinnung für „frei" erklärt ist. Freiheit der politischen Gesinnung ist in Art. 130 Abs. 2 gleichbedeutend mit Freiheit der Aeußerung der politischen Rechte in irgendwelcher Form. Die Bestimmung gewährt aber keine schrankenlose Ausübungsfreiheit der politischen Rechte, sondern enthält schon in sich eine Einschränkung. Sie ist Schutzvorschrift und Schranke zugleich.

Die Weimarer Verfassung will die Institution des Beamtentums beibehalten. Würde sie die Gleichheit des Beamten mit anderen Staatsbürgern in der Ausübung der politischen Rechte konsequent durchführen, so müßte sie damit den Begriff des Beamten mit seinen Sonderpflichten notwendigerweise aufheben[105]). Befreit man den Beamten von seiner Dienstpflicht, von seinen Pflichten der Treue und des achtungswürdigen Verhaltens, dann ist er kein Beamter mehr. Mannigfache, in der Verfassung festgelegte Rechte geben dem Beamten einen Sonderstatus. Seine wohlerworbenen Rechte sind unverletzlich. Aber auch der Staat auf der anderen Seite hat gegen das Beamtentum und gegen den einzelnen Beamten gesteigerte Ansprüche. Wie sich der Beamtenbegriff mit den besonderen Rechten, die er gewährt, — wohlerworbenen Rechten vom Standpunkte der Beamten, — entwickelt hat, so auch nach seiner Pflichtenseite hin. Diese Rechte und Pflichten im Zusammenhang machen das Beamtenverhältnis aus.

Die Verfassung sagt nicht präzise, was sie unter einem Beamten versteht. Es ergibt sich aus ihr nur, daß das Beamtentum bestehen bleiben soll. Sie setzt den Begriff des Beamten nach der

---

105) Schmitt, Verf.-Lehre S. 182.

Pflichtenseite hin voraus. Wenn die Verfassung von Beamten spricht, so meint sie damit offenbar das Rechtsinstitut, das sich unter diesem Begriffe bis zur Zeit der Entstehung der Verfassung entwickelt hat. Hätte sie etwas anderes gewollt, so würde sie es ausdrücklich gesagt haben müssen. Die neuen Ansichten, nach welchen das Beamtenverhältnis nur eine Sonderart des Arbeitsverhältnisses sein soll[106]), bleiben fromme Wünsche, die für die Auslegung des positiven Rechts ohne Belang sind. Zur Beruhigung des Beamten werden ihm Rechte verfassungsrechtlich besonders garantiert. Sagt die Verfassung nichts von den Pflichten des Beamten (außer in Art. 130 Abs. 1 und 176, die sie als für die neue Staatsordnung wichtig ansah), so ist damit ausgedrückt, daß sich hierin nichts geändert hat, außer, was in der Natur der Sache liegt; so fällt die Treupflicht gegenüber dem Monarchen fort, weil der neue Staat keinen Monarchen hat.

Mit Hilfe der Erwägung, daß das Institut des Beamtentums bei Beibehaltung des überkommenen Beamtenbegriffs bestehen bleiben soll, gewinnt die Fassung des Art. 130 Abs. 2 RV. folgende Auslegung:

Es ist etwas Verschiedenes, wenn bestimmt wird: Es wird Freiheit der politischen Gesinnung gewährleistet, und: Es wird den Beamten Freiheit der politischen Gesinnung gewährleistet. Der zweite Satz erhält dadurch, daß der Beamtenbegriff eingefügt ist, eine immanente Schranke, etwa wie der Satz des Art. 153 RV.: „Das Eigentum wird von der Verfassung gewährleistet" eine durch den Begriff des Eigentums gegebene immanente Schranke enthält. In gleicher Weise wie man sagt: Das Eigentumsrecht ist nicht unbeschränkt, ihm wohnen begriffliche Grenzen inne, weil sich ein unbeschränktes Eigentumsrecht nicht mit den höher stehenden Interessen der Gesamtheit verträgt[107]), — in der gleichen Weise muß argumentiert werden: Die Ausübung der politischen Rechte durch die Beamten ist trotz der scheinbar das Gegenteil bestimmenden Vorschrift des Art. 130 Abs. 2 keine unbeschränkte. Mit dem Begriff des Beamten ist ein gewisser Komplex von Pflichten zwingend verbunden, und diese dem Beamtenbegriff notwendig innewohnenden Pflichten begrenzen die Aus-

---

[106]) Z. B. Potthoff in JW. 1922 S. 17, 103 und im „Arbeitsrecht" Bd. 9 S. 654.

[107]) Anschütz VA. Bd. 5 S. 15: „Auch das Privateigentum findet Zweck und Schranke seines Daseins in der Bedeutung, die ihm die Gesamtheit als Mittel zur Erreichung der Gemeinzwecke beimißt." — Laut Art. 153 Abs. 1 Satz 2 RV. wird Inhalt und Schranke des Eigentums durch die Gesetze umschrieben.

übung seiner politischen Rechte. Auch die im Abs. 1 ausgesprochene, begrifflich dem Beamten obliegende Pflicht, Diener der Gesamtheit, nicht einer Partei zu sein, beschränkt so die Ausübung dieser Rechte; nicht aber, weil die Pflicht in Abs. 1 ausgesprochen ist, sondern weil sie notwendig zu unserem Beamtenbegriff gehört. Soweit also die Ausübung politischer Rechte mit den sich aus dem Beamtenbegriff notwendigerweise ergebenden Pflichten kollidiert, gehen die Pflichten des Beamten vor. Im übrigen darf die Ausübung politischer Rechte durch den Beamten keiner weiteren Beschränkung unterzogen werden. Das folgt auch per argumentum e contrario aus Art. 133 RV., der in Abs. 2 Satz 2 für Angehörige der Wehrmacht eine Einschränkung gewisser Grundrechte durch einfaches Reichsgesetz zuläßt.

Anders ausgedrückt, ist das Ergebnis der Auslegung aus Art. 130 Abs. 2 RV. dieses: Der Beamte ist in erster Linie Beamter, dann Staatsbürger. Die Beamtenpflichten dürfen aber nicht willkürlich auf Kosten der politischen Rechte erweitert werden. Soweit sie sich nicht notwendig aus dem Beamtenbegriffe ergeben, kann die Freiheit der politischen Gesinnungsäußerung und -betätigung durch einfache Gesetze und untergeordnete Normen nicht eingeengt werden.

Die Schwierigkeit hierbei liegt in der Frage, ob eine Gesetzesbestimmung gegebenenfalls als nähere Ausführung der notwendigen Beamtenpflichten oder als eine Aufstellung neuer Pflichten der Beamten anzusehen ist. Sie wird durch die Relativität besonders auch der notwendigen Beamtenpflichten nicht vereinfacht. Die Entscheidung muß der Auslegung durch die Disziplinargerichte im Einzelfall überlassen werden. Die Vermutung spricht für die Freiheit der politischen Gesinnungsentäußerung, denn es muß in jedem Falle der Verurteilung festgestellt werden, daß eine notwendige Beamtenpflicht verletzt ist.

Es geht aus dem Wortlaut der Vorschrift des Art. 130 Abs. 2 nicht hervor, daß ein Unterschied zwischen der politischen Gesinnungsfreiheit des Beamten im Dienste und außerhalb des Dienstes gemacht werden muß. Dieser Unterschied ergibt sich aber wieder aus dem Umstande, daß die aus dem Beamtenbegriff fließenden notwendigen Pflichten im Dienst und außerhalb des Dienstes verschiedene sind.

Da der Beamte im Dienst seine gesamte Tätigkeit für seinen Dienstherrn auszuüben hat und als Repräsentant seines Dienstherrn auftritt, hat er, soweit es nicht Inhalt seiner Dienstpflicht

ist, seine persönlichen Ansichten ganz außer Betracht zu lassen. Während des Dienstes muß daher dem Beamten jede Betätigung für eine Partei, jede Agitation in ihrem Sinne verboten sein. Die Treupflicht im Dienste geht für die Beamten soweit, daß sie sich da auch nicht gegen die Verfassung betätigen dürfen, selbst nicht mit legalen Mitteln.

Außerhalb des Dienstes ist der Beamte freier gestellt. Hier beschränken sich seine Pflichten auf eine begrenzte Treupflicht und Pflicht zu achtungswürdigem Verhalten. Die Gehorsamspflicht endet da, wo der Pflichtenkreis des Beamten aufhört. Da also die Ausübung der politischen Rechte außerhalb der Grenzen der notwendig aus dem Beamtenbegriff folgenden Pflichten für die Beamten freigegeben ist, ist jeder diese Grenzen überschreitende Befehl eines Vorgesetzten rechtswidrig, seine Nichtbefolgung kein disziplinarrechtlich zu ahndender Ungehorsam.

Die dem Staate schuldige Treue des Beamten geht auf das im Staate zusammengefaßte Staatsvolk. Das Volk ist die Kollektivperson, der persönliche Hingabe geschuldet wird. Durch die Treue zum Volke wird aber nicht das Eintreten für eine bestimmte Staatsform gefordert. Der Beamte dient nicht einer Staatsform, sondern dem Staat in seiner permanenten Identität. Es wird dem Beamten für seine politische Gesinnung ein weiter Spielraum gelassen, der da endigt, wo sich das Verhalten des Beamten in keiner Weise mehr mit den Volksinteressen vereinbaren lassen würde. Der Beamte verstößt nicht gegen seine notwendigen Pflichten, wenn er z. B. seine monarchistische Gesinnung äußert oder auch, außerhalb des Dienstes, sich für die Herstellung der Monarchie einsetzt. Das ist mehrfach ausgesprochen worden, z. B. vom Reichsdisziplinarhofe[108]), vom preußischen Oberverwaltungsgericht[109]) und auch von Mitgliedern der Regierungen, z. B. vom bayerischen Minister des Innern in der Landtagssitzung vom 6. Juli 1922[110]): „Ein Beamter, der aus seiner monarchischen Gesinnung kein Hehl macht, macht sich dadurch keiner Verletzung seiner Dienstpflicht schuldig, auch nicht dadurch, daß er die Wiederherstellung der Monarchie als ein erstrebenswertes Ziel bezeichnet....“ Durch solche Betätigung wird die Treue a m V o l k e nicht verletzt. Der Beamte, der sich für solche der bestehenden Staatsform zuwiderlaufenden Bestrebungen einsetzt, ist

---

[108]) Schulze-Simons S. 110.

[109]) Pr. OVG. 77/495; 78/439.

[110]) Abgedruckt bei Vervier, A.öff.R. NF. 6, S. 7, Anm. 5.

ja wohl immer der Ansicht, daß er gerade mit seinen Bestrebungen dem Volke die größten Dienste leistet. Schranke für seine Betätigung in einem die bestehende Staatsordnung bekämpfenden Sinne bildet die Verfassung[111]). Im Dienst darf der Beamte überhaupt nicht gegen die Verfassung arbeiten — außer Dienst aber nur mit den Mitteln, die von der Verfassung selbst zugelassen sind. Das ist die Grenze, die der politischen Betätigung der Beamten durch die Treupflicht gezogen wird. Innerhalb dieser Grenze ist seine politische Betätigung mit den Beamtenpflichten vereinbar. Der Regierung politische Gefolgschaft zu leisten ist der Beamte nicht verpflichtet. Er ist Diener des Volkes, er darf von niemand für eine Partei oder Parteiengruppe in Anspruch genommen werden. Er braucht also die Politik, die von der Regierung auf Grund Uebereinkunft bestimmter Parteien („Regierungsprogramm") gemacht wird, nicht zu unterstützen[112]). Insoweit, als dies durch Art. 130 Abs. 1 RV. ausgedrückt sein soll, ist auch diese Bestimmung eine Schutzvorschrift zu Gunsten der Beamten. Kann der Beamte nicht gezwungen werden, im Sinne einer Partei oder einer Gruppe von Parteien sich zu betätigen, so ist es ihm doch außerhalb der Sphäre seines Dienstes freigestellt, soweit er dabei die dem Volke geschuldete Treue nicht verletzt und nicht mit verfassungswidrigen Mitteln vorgeht.

Die begriffliche Beamtenpflicht des achtungswürdigen Verhaltens schränkt die Freiheit des Beamten möglicherweise insofern ein, als sie ihm eine gewisse Form der Ausübung seiner politischen Rechte untersagt[113]). Der Beamte hat sich in der Form der Aeußerung seiner politischen Gesinnung die Mäßigung aufzuerlegen, die von ihm als Beamten erwartet wird. Der Beamte hört auch außerhalb seines Dienstes, soweit er es irgendwie mit dem Publikum zu tun hat, nie vollständig auf, Beamter zu sein. Das Publikum kann nicht zwischen dem Beamten als Amtsperson und dem Beamten als Privatperson streng scheiden. Es sieht in dem

---

[111]) S. oben zu § 6.

[112]) In der Nationalversammlung sagte der Abg. Koch (Stenogr. Berichte S. 393): „Wir wollen nicht, daß das Beamtentum uns politisiert wird (hört, hört; rechts). Wir erkennen an, daß bestimmte hohe Beamtenstellen politisch sein können und sein müssen .... aber darüber hinaus wollen wir nicht, daß der Beamte verpflichtet sei, die politische Meinung der Regierung zu teilen."

[113]) Piloty, A.öff.R. 33 S. 42: „Die Form ist übrigens nicht immer entscheidend. Die formvollendete Lüge steht dem höhergebildeten Beamten nicht besser an als das brutale Schimpfen dem Mindergebildeten."

Beamten immer den Repräsentanten der obrigkeitlichen Autorität. Dieser Umstand hat zur Folge, daß der Beamte auch bei Ausübung seiner politischen Rechte immer seine Beamtenwürde zu wahren hat. Er darf infolgedessen nicht in gehässiger oder anstößiger Weise gegen die Institutionen des Staates und gegen die Staatsorgane ausfällig werden. Vergreift er sich in solcher Weise in der Form, hält er sich nicht im Bereich des Sachlichen, so schädigt er damit sein Ansehen und notwendigerweise vielleicht noch mehr das des Staates, dessen Diener er ist. Und die Pflicht, Diener des Staates zu sein, ist zwingend im Beamtenbegriff enthalten. Es muß also verlangt werden, daß der Beamte da, wo er das Politische betritt, sachlich bleibt, nicht hetzerisch wirkt, sich im Ausdruck Mäßigung auferlegt, kurz, den guten Ton wahrt. Ganz abgesehen davon, daß er nicht beleidigend werden darf, denn dann würde er schon mit den Strafgesetzen in Berührung kommen können.

Wann der Beamte im Dienst ist und wann er sich außerhalb des Dienstes befindet, ist nicht immer leicht zu sagen[114]). Viele Beamte sind außerhalb ihres Dienstbereiches, wenn sie die Amtsstube verlassen haben. Das wird bei den vorwiegend mit technischen Arbeiten beauftragten Beamten meist der Fall sein. Für andere Beamte, und nicht nur die politischen, geht der Dienstbereich vielfach bedeutend weiter. Eine bestimmte Grenze läßt sich dabei nicht angeben. Je einflußreicher die Stellung des Beamten, desto vorsichtiger wird er im allgemeinen bei der Kundgabe seiner politischen Ansichten sein müssen. Es kommt ganz auf die Begleitumstände an. Eine private Unterhaltung mit einer anderen Person kann Dienst sein, wenn z. B. anzunehmen ist, daß diese Person sich auf die Aeußerung berufen wird, und sie als autoritätische Ansicht des „Beamten" darstellen kann. Dieselbe Aeußerung, im intimen Beamtenkreis, kann durchaus ungefährlich sein, weil man sich dort bewußt ist, nur mit der „Privatperson" zu tun zu haben.

Als eine der wenigen Bestimmungen, die den Tatbestand eines Disziplinarvergehens im Einzelnen angeben, ist am 21. Juli 1922 für die Reichsbeamten das Reichsgesetz über die Pflichten der Beamten zum Schutze der Republik ergangen. Durch dieses Ge-

---

[114]) Darüber Rothenbücher, im 4. Heft der Veröffentlichungen der Staatsrechtslehrer S. 29.

setz ist dem Reichsbeamtengesetz vom 17. Mai 1907 ein § 10a eingefügt, in welchem gesagt ist:

„Der Reichsbeamte ist verpflichtet, in seiner amtlichen Tätigkeit für die verfassungsmäßige republikanische Staatsgewalt einzutreten."

Und im Abs. 2 heißt es dann:

„Er hat alles zu unterlassen, was mit seiner Stellung als Beamter der Republik nicht zu vereinen ist. Insbesondere ist ihm untersagt:

1. sein Amt oder die ihm kraft seiner amtlichen Stellung zugänglichen Einrichtungen für Bestrebungen zur Aenderung der verfassungsmäßigen republikanischen Staatsform zu mißbrauchen;
2. bei Ausübung der Amtstätigkeit oder unter Mißbrauch seiner amtlichen Stellung über die verfassungsmäßige republikanische Staatsform, die Reichsflagge oder über die verfassungsmäßigen Regierungen des Reiches oder eines Landes zur Bekundung der Mißachtung Aeußerungen zu tun, die geeignet sind, sie in der öffentlichen Meinung herabzusetzen;
3. bei Ausübung der Amtstätigkeit oder unter Mißbrauch seiner amtlichen Stellung auf die ihm unterstellten oder zugewiesenen Beamten, Angestellten und Arbeiter, Zöglinge oder Schüler im Sinne mißachtender Herabsetzung der verfassungsmäßigen republikanischen Staatsform oder der verfassungsmäßigen Regierungen des Reiches oder eines Landes einzuwirken;
4. Handlungen nach Nr. 1 bis 3 bei dienstlich unterstellten Personen, sofern sie im Dienste begangen werden, zu dulden."

Der Abs. 2 des § 10a ist eine nähere Erläuterung des ersten Absatzes. Es ergibt sich aus Abs. 2, daß mit der im Abs. 1 ausgesprochenen Verpflichtung, für die republikanische Staatsgewalt einzutreten, nur mehr ein passives Verhalten vom Reichsbeamten gefordert wird: in amtlicher Eigenschaft oder mit den ihm von Amts wegen zugänglichen Mitteln gegen die republikanische Staatsform nicht anzukämpfen, sie nicht zu schmähen und nicht solche Handlungen bei Untergebenen zu dulden. Es wird hiermit nichts verlangt, was nicht schon in der Dienstpflicht oder der für die dienstliche Sphäre gesteigerten Treupflicht und Pflicht zu achtungswürdigem Verhalten inbegriffen wäre.

Abs. 3 § 10a des Reichsbeamtengesetzes bezieht sich auf das Verhalten des Beamten außer Berücksichtigung seiner amtlichen Tätigkeit:

> „Dem Reichsbeamten ist weiterhin untersagt, in der Oeffentlichkeit gehässig oder aufreizend die Bestrebungen zu fördern, die auf Wiederherstellung der Monarchie oder gegen den Bestand der Republik gerichtet sind, oder solche Bestrebungen durch Verleumdung, Beschimpfung oder Verächtlichmachung der Republik oder von Mitgliedern der im Amte befindlichen Regierung des Reiches oder eines Landes zu unterstützen."

Die Bestimmung dieses Absatzes geht in etwa über die notwendigen Beamtenpflichten hinaus. Der Beamte darf, wie oben dargelegt, außerhalb des Dienstes die Staatsform und die Regierung mit gesetzlichen Mitteln bekämpfen. Nach der Rechtsprechung des Reichsgerichts[115]), anschließend an § 186 RStGB., ist Verächtlichmachung schon die Behauptung von Tatsachen, in denen rein objektiv eine Herabsetzung liegt. Sie ist nach § 186 RStGB. strafbar, also ungesetzlich, nur wenn die behauptete Tatsache nicht erweislich wahr ist. Nach § 10a Abs. 3 RBG. ist aber disziplinarwidrig auch die bisher gesetzlich zulässige Verächtlichmachung: nämlich die Behauptung erweislich wahrer Tatsachen, die objektiv eine Herabsetzung enthalten, ohne daß in der Form der Behauptung eine Beleidigung liegt. Hierauf hat Helfritz[116]) hingewiesen. Die Disziplinargerichte seien zwar nicht an die Rechtsprechung des Reichsgerichts gebunden, aber es bestehe doch die Wahrscheinlichkeit, daß sie sich dieser Rechtsprechung anschließen. Diese Bestimmung hat also verfassungsändernden Charakter, namentlich, soweit die Verächtlichmachung von nicht dem Beamten vorgesetzten Regierungen in Frage kommt. Für die §§ 2 Abs. 2 des preuß. Disziplinargesetzes für nichtrichterliche, desgleichen für richterliche Beamte in der Fassung des Gesetzes vom 4. August 1922 — die Bestimmungen entsprechen dem § 10a RBG., den sie zusammenfassend und z. T. gleichlautend wiederholen — gibt Helfritz auch a.a.O. das Beispiel: „Wenn also z. B. ein preußischer Beamter im Rahmen der Politik seiner Partei legale Bestrebungen auf Wiederherstellung der Monarchie dadurch unterstützt, daß er der Wahrheit entsprechend kriminell geahndete Fälle ehemaliger Mitglieder der braunschweigischen re-

---

[115]) RGSt. 35/126; Olshausen, Anm. 4 zu § 186 StGB.; Helfritz S. 262.

[116]) S. 262.

publikanisch-parlamentarischen Regierung ohne Kommentar erwähnt, so setzt er sich disziplinarer Bestrafung aus." Trotz der teilweise verfassungsändernden Natur dieser Bestimmungen, die im übrigen schon durch die begrifflichen Beamtenpflichten gedeckt werden, kann aber ihre rechtliche Gültigkeit nicht in Zweifel gezogen werden. Sie enthalten rechtmäßige Beschränkungen der politischen Rechte der Beamten; das Reichsgesetz vom 21. Juli 1922, das die Reichsverfassung abändert und der Landesgesetzgebung die Macht verleiht, ihrerseits durch einfaches Landesgesetz gleichinhaltliche Vorschriften zu erlassen, ist mit der für Verfassungsänderungen vorgeschriebenen Stimmenmehrheit (Art. 76 RV.) angenommen worden.

Folge der vertretenen Auffassung für die politischen Rechte im einzelnen.

§ 11. Freiheit der Meinungsäußerung.

Art. 130 Abs. 2 der Reichsverfassung, der den Beamten mit der Beschränkung durch die zwingenden Beamtenpflichten die Ausübung der politischen Rechte gewährleistet, ist durch alle die Bestimmungen zu ergänzen, in denen die politischen Rechte aller Deutschen umschrieben werden. Hier nimmt neben den Vorschriften über die staatsbürgerlichen Rechte der Art. 118 RV. die wichtigste Stelle ein, der die Freiheit der Meinungsäußerung, insbesondere der politischen Meinungsäußerung, behandelt. Das Recht der freien Meinungsäußerung steht auch dem nichtbeamteten Bürger nicht schrankenlos, sondern im Rahmen der „allgemeinen Gesetze" zu. Es ist zu der Frage Stellung zu nehmen, was unter den „allgemeinen Gesetzen" verstanden sein soll.

Sicherlich genügt es nicht, zu sagen, allgemeine Gesetze im Sinne des Art. 118 seien alle Gesetze, die sich an die Allgemeinheit, nicht an eine in irgend einer Richtung eingeschränkte Personengruppe, wenden; das entspricht sicher nicht dem, was von der Verfassung gewollt ist. Wenn sich auch für den Beamten daneben eine Beschränkung durch die notwendigen Beamtenpflichten (Art. 130 Abs. 2) ergeben würde, so gibt es doch auch für die sonstigen Staatsbürger manche beschränkende Gesetze, die nicht in diesem Sinne allgemein sind.

Die Entstehungsgeschichte des Art. 118 Abs. 1 RV. ergibt keine Klarheit über die Bedeutung des Ausdruckes „allgemeine Gesetze". Ein Antrag des Abgeordneten Koch-Cassel, bei der Fassung dieses Artikels das Wort „allgemein" zu streichen, war

im Verfassungsausschuß angenommen worden. In der vom Plenum beschlossenen Fassung findet das Wort sich aber wieder, ohne daß darüber eine Debatte stattgefunden hätte. Nach einer Auskunft, die das preußische OVG. bei dem Büro der Reichskanzlei eingeholt hat[117]), soll die Fassung auf einem Redaktionsversehen beruhen. Aber da dann jedenfalls das Redaktionsversehen nicht erst nach der Annahme dieser Vorschrift in der Vollversammlung entstanden ist, sondern schon nach der Durchberatung im Verfassungsausschuß, kann das Wort „allgemein" nicht einfach in Gedanken gestrichen werden, wie es das OVG. tut[118]) und wie es W. Jellinek[119]) empfiehlt. Man muß sich damit abfinden, daß der Satz in der vorliegenden Form geltendes Recht geworden ist; ob die Nationalversammlung dasselbe beschließen wollte, was der Abgeordnete Koch-Cassel vorgeschlagen hatte, läßt sich nicht mehr nachweisen. Es gilt nur noch, durch Auslegung den Sinn von „allgemeinen Gesetzen" in dieser Vorschrift zu ermitteln.

Offenbar ist hier allgemein nicht gleichbedeutend mit „an die Allgemeinheit gerichtet" oder „generell die Formen der Meinungsäußerung betreffend". Damit wären Spezialgesetze wie das Preßgesetz und die Vorschriften der Gewerbeordnung über die Verbreitung von Druckschriften bedeutungslos geworden. „Daß der Gesetzgeber einen so einschneidenden, ebenso unvernünftigen wie untragbaren Eingriff in den bestehenden Rechtszustand beabsichtigt habe, darf nicht unterstellt werden[120])." Am treffendsten erscheint die Auslegung von Smend, der unter allgemeinen Gesetzen Gesetze versteht, durch welche Rechtsgüter mit sachlichem Vorrang geschützt werden[121]). Allgemeine Gesetze sind solche, die allgemeine Güter der Gesellschaft schützen; so allgemeine Güter, daß diese wichtiger sind als das Recht auf die freie Meinungsäußerung. Es erscheint wohl nicht zweckmäßig, mit Häntzschel[122]) darauf abzustellen, ob durch das Gesetz die Meinungsäußerung speziell betroffen werden soll oder ob sich das Gesetz gleichzeitig auf die Ausübung anderer Rechte bezieht. Im ersteren Falle sei es Sondergesetz, im zweiten Falle „allgemeines

---

[117]) Häntzschel, A.öff.R., N.F. 10 S. 228 ff.

[118]) OVG. Bd. 77 S. 514.

[119]) Verwaltungsrecht S. 466.

[120]) Anschütz RV. Anm. 3 zu Art. 118.

[121]) Heft 4 der Veröffentlichungen der Staatsrechtslehrer S. 51/52.

[122]) A.öff.R. NF. 10, S. 228 ff.

Gesetz". Die Auslegung bietet zwar den Vorteil, daß sie einen objektiven Maßstab gibt, das Ergebnis wäre aber das, daß Gesetze, die zufällig einen etwas weiteren Kreis ziehen, indem sie neben der Meinungsäußerung auch noch andere Rechte betreffen, mit einfacher Mehrheit im Reichstag angenommen werden könnten, während andere Gesetze, in denen neben der Beschränkung der Meinungsäußerungsfreiheit eine Beschränkung anderer Rechte nicht erfolgt, der verfassungsändernden Stimmenmehrheit bedürften.

Im Sinne der Smendschen Auffassung wäre das Beamtenrecht als solches nicht „allgemeines" Gesetz nach Art. 118 Abs. 1 RV. Gesetzesbestimmungen, durch welche die notwendig aus dem Beamtenbegriff sich ergebenden Pflichten umschrieben sind, sind es auf jeden Fall. Diese Pflichten bestehen im Interesse der Gesamtheit an dem Beamtentum und die besondere Regelung des Art. 130 Abs. 2 läßt sie dem Recht der freien Meinungsäußerung auch auf jeden Fall vorgehen. Daneben können dem Beamten als solchem durch Gesetzesvorschrift besondere Pflichten auferlegt werden, die nicht im Begriff des Beamten enthalten sind, aber zur Wahrung eines dem Recht auf freie Meinungsäußerung vorgehenden Interesses aufgestellt sind. Eine solche Vorschrift ist „allgemeines Gesetz" und kann bindend ohne die für eine Verfassungsänderung nötigen Erfordernisse erlassen werden. Unter diesem Gesichtspunkte wäre das Reichsgesetz „über die Pflichten der Beamten zum Schutze der Republik" gegenüber der freien Meinungsäußerung auch gültig gewesen, wenn es nicht mit verfassungsändernder Stimmenmehrheit angenommen worden wäre.

Für die Freiheit der Meinungsäußerung sieht das Bild also folgendermaßen aus:

Die Ausübung der politischen Rechte durch die Beamten ist durch die dem Beamtenbegriff immanenten Beamtenpflichten beschränkt (Art. 130 Abs. 2 RV.). Durch einfaches Gesetz können diese Pflichten näher umschrieben werden. Das Recht der freien Meinungsäußerung kann durch einfaches Gesetz noch weiter beschränkt werden, nämlich durch ein materiell „allgemeines" Gesetz, durch das dem Staatsbürger generell und speziell dem Beamten Pflichten auferlegt werden können. Der durch die Pflichtfestlegung bezweckte Interessenschutz muß hierbei von größerer Wichtigkeit sein als der Schutz der freien Meinungsäußerung. Vor der höheren Bedeutung des geschützten Rechtsgutes muß jeder Staatsbürger mit seinem Recht Halt machen, auch der Beamte.

Die Natur des Beamtenverhältnisses bringt es mit sich, daß der Beamte häufiger mit seinem Recht zu bedeutsamen Interessen in Kollision kommt; dieser Umstand hat zwangsläufig eine größere Beschränkbarkeit seiner freien Meinungsäußerung zur Folge. Die Disziplinargesetze werden sich, soweit sie nicht schon begriffliche Beamtenpflichten deklarieren, als allgemeine Gesetze im Sinne des Art. 118 Abs. 1 RV. darstellen, es müßte denn das durch eine einzelne Bestimmung geschützte Rechtsgut minderen Rang haben als das Recht auf die freie Meinungsäußerung.

Der Satz 2 des Art. 118 Abs. 2 RV. ist für das Recht der Beamten ohne Bedeutung. Wenn hier gesagt ist: „An diesem Recht (der freien Meinungsäußerung) darf ihn kein Arbeits- oder Anstellungsverhältnis hindern und niemand darf ihn benachteiligen, wenn er von diesem Rechte Gebrauch macht", so bezieht sich das nicht auf das Beamtenverhältnis[123]). Das Beamtenverhältnis ist ein grundsätzlich unkündbares, ganz besonders geartetes Rechtsverhältnis, nicht ein Arbeits- oder Anstellungsverhältnis der gewöhnlichen Art. Die Verfassung scheidet überall zwischen den Beamten einerseits und den Arbeitern und Angestellten andererseits, z. B. Art. 160 RV., 39 RV. Aber ganz abgesehen davon, der Art. 118 Abs. 1 S. 2 RV. hat die Besonderheit, daß er ein Grundrecht,, nicht wie sonst, gegenüber der hoheitlichen Gewalt, sondern gegenüber Privatpersonen schützt. Wer in einem Arbeits- oder Anstellungsverhältnis steht, dessen Meinungsäußerung genießt Schutz gegenüber dem Arbeitgeber, auch gegenüber dem Staat als privatem Arbeitgeber (in der ursprünglichen Fassung der Bestimmung hieß es auch: „kein Arbeitgeber" darf ihn benachteiligen, wofür später „niemand" eingesetzt wurde[124]); sie genießt weiterhin Schutz gegenüber jedem anderen Uebergeordneten in diesem Verhältnis. Im Beamtenverhältnis steht dem Beamten aber immer die Hoheitsperson gegenüber; daß sie ihn nicht benachteiligen, insbesondere wegen einer zulässigen Meinungsäußerung nicht disziplinarisch gegen ihn vorgehen darf, ist selbstverständlich, weil das Recht nach S. 1 Art. 118 als Grundrecht gewährt ist. Schon Satz 1 bietet also Schutz gegenüber der Hoheitsperson, während Satz 2 erweiternd auch Schutz gegenüber Privatpersonen gewährt und nur da in Frage kommt, wo in einem solchen Rechtsverhältnis dem Untergebenen eine Privatperson gegenübersteht.

---

[123]) A.A. Anschütz RV., zu Art. 118 Anm. 5; Poetzsch-Heffter, zu Art. 118, Anm. 7.

[124]) Stenogr. Berichte.

Mit der Freiheit der Meinungsäußerung ist dem Beamten in den gleichen Grenzen die Kritik von Regierungsmaßnahmen erlaubt und Rede- und Preßfreiheit gewährt. Es bedeutet keinen Verstoß gegen die Treupflicht, wenn ein Beamter die Regierung angreift; er muß aber die Form einhalten, die ihm durch die Pflicht zum achtungswürdigen Verhalten auferlegt wird, darf also nicht hetzerisch oder sonstwie ausfallend gegen die Regierung Agitation treiben. Die Beamten dürfen öffentlich auftreten und in Reden zu politischen Fragen Stellung nehmen. Ihre politische literarische Tätigkeit bedarf keiner vorherigen Genehmigung. Die Preßfreiheit wird eingeengt durch das Reichsgesetz über die Presse vom 7. Mai 1874, das als „allgemeines" Gesetz im Sinne von Art. 118 Abs. 1 durch Art. 178 Abs. 2 RV. in Geltung geblieben ist. Wenn dort in § 1 bestimmt ist: „Die Freiheit der Presse unterliegt nur denjenigen Beschränkungen, welche durch das gegenwärtige Gesetz zugelassen sind", so bezieht sich das nicht auf die aus dem Beamtenbegriff abzuleitenden notwendigen Bindungen. Die Beschränkung, die in Art. 130 Abs. 2 liegt, kann nicht durch einfaches Reichsgesetz beiseite geschoben werden. Art. 130 Abs. 2 ist gegenüber dem § 1 Reichspreßgesetzes die primäre Vorschrift.

§ 12. Petitionsrecht.

Obwohl der Art. 126 RV. keinen Gesetzesvorbehalt enthält, ist auch das Recht, „sich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständige Behörde oder an die Volksvertretung zu wenden", nicht schrankenlos gewährleistet. Die Ausübung dieses Rechts ist für die Beamten durch die immanten Beamtenpflichten beschränkt; Art. 130 Abs. 2 bezieht sich auf alle politischen Rechte. Aber die Beschränkbarkeit der Petition geht noch weiter. Die Petition enthält notwendig auch die Aeußerung einer Meinung. Insoweit gilt auch für das Petitionsrecht, was über die Freiheit der Meinungsäußerung gesagt ist. Grundsätzliche Meinungen sind durch „allgemeine Gesetze", andere Meinungen durch Gesetze und Verordnungen beschränkbar auch in der Petition — obwohl dies in Art. 126 RV. nicht besonders zum Ausdruck gekommen ist. Wenn Anschütz[125]) für das alte preußische Verfassungsrecht sagte: „Eine Aeußerung, welche an sich strafbar ist, wird dadurch nicht straffrei, daß sie in Ausübung des Petitionsrechts getan ist. Sie steht auch an sich ... nicht unter dem Schutz, welchen § 193

[125]) Verf.-Urk. f. d. preuß. Staat Bd. I S. 546.

StGB. der Wahrnehmung berechtigter Interessen gewährt. Denn bei der gegenständlichen Unbeschränktheit des Petitionsrechts kann auch über solche Angelegenheiten petitioniert werden, die weder ein berechtigtes, noch überhaupt ein Interesse des Petenten darstellen" — so gilt das auch für das Recht der Weimarer Verfassung, aber nicht die Strafgesetze allein bilden eine Schranke der Petition, sondern auch alle anderen Rechtssätze, durch welche die Freiheit der Meinungsäußerung beschränkt ist. Zulässig ist mithin in der Petition nur solche Meinungsäußerung, die außerhalb derselben ebenfalls zulässig wäre. Außerhalb von Form und Inhalt wird die Petition als solche, die Tatsache des Petitionierens, für Beamte nur durch Art. 130 Abs. 2 beschränkt. Der Fall dieser Beschränkung wird aber kaum praktisch werden[126]).

Eine Bedeutung gewinnt für die Beamten das Petitionsrecht insofern, als es ihnen die Möglichkeit gibt, ohne Wahrung eines Instanzenzuges sich sofort an die Behörde oder an das Parlament zu wenden; das aber nur, soweit es sich nicht um den inneren Dienst handelt. Für solche Angelegenheiten sind die Dienstvorschriften maßgebend. Man wird z. B. Petitionen von Beamten an das Parlament für zulässig erachten müssen, durch welche gebeten wird, Vorschläge der Regierung abzulehnen.

---

[126]) Der Grundsatz besteht jedenfalls. Der Reichsdisziplinargerichtshof sagt in einer Entsch. vom 21. 10. 1924 (Schulze-Simons S. 228), daß die Tatsache der Petition nie Gegenstand eines Disziplinarverfahrens sein könne: „Wenn das angefochtene Erkenntnis meint, „in einem freien Staatswesen müsse jeder an die höchste Instanz, an die Vertretung des souveränen Volkes, so schreiben können, wie es ihm ums Herz sei" und „nur bei solcher Auslegung der Art. 126, 38 RV. werde man dem Geiste der heutigen Staatsordnung gerecht" oder die Gefahr, sich durch eine Eingabe ein Dienststrafverfahren zuzuziehen, „untergrabe das Vertrauen der Beamten und des Volkes in seine Vertretung", ... so wird übersehen, daß — wie auch schon der Regierungsvertreter im Jahre 1898 anerkannt hat — die Tatsache der Einreichung einer Petition als solche niemals den Anlaß zu einem dienstzuchtrechtlichen Einschreiten bieten kann ... Die Unrichtigkeit der Auffassung der Disziplinarkammer, der Beamte könne wegen Inhalt und Form einer an den Reichstag gerichteten Petition nicht zur Verantwortung gezogen werden, ergibt sich klar, wenn man sich der unausweichlichen Folgerungen aus einer solchen Ansicht bewußt bleibt ... Beleidigungen, Verleumdungen oder andere strafbare Handlungen schwerer Art müßten ungeahndet hingenommen werden .... jede Eingabe eines Beamten an eine Behörde wäre ebenso einem Einschreiten entzogen, so daß der Beamte in der Lage wäre, seinen Minister in der Eingabe in der gröbsten Weise anzugreifen, „wie es ihm ums Herz ist"."

Im übrigen hat die bloße Disziplinarwidrigkeit einer Petition nicht die Folge, daß die angerufene Behörde oder Volksvertretung von ihrer Verpflichtung entbunden wird, die Petition entgegenzunehmen[127]).

Nach dem früheren Recht war im allgemeinen eine Petition, die durch mehrere gemeinsam erfolgte, unzulässig[128]), außer wenn sie von Behörden oder Korporationen eingereicht wurde. Es sollten Massendemonstrationen verhindert werden. Nach dem heute geltenden Recht können auch mehrere gemeinsam, auch Beamtenvereinigungen das Petitionsrecht ausüben; entgegenstehende Bestimmungen des Beamtenrechts aus früherer Zeit sind damit unwirksam geworden[129]).

§ 13. Parteizugehörigkeit.

Bei der Parteizugehörigkeit muß man unterscheiden zwischen dem bloßen Bekenntnis zu einer Partei und der Förderung ihrer Ziele durch positive Handlungen. Die Verfassung macht diesen Unterschied nicht, sie hat auch das Recht, sich zu Parteien zusammenzuschließen und für sie tätig zu werden, nicht besonders geregelt.

Das Bekenntnis zu einer Partei ist nichts weiter als eine besondere Form der politischen Meinungsäußerung, geschützt also durch Art. 118 Abs. 1 RV. Es darf sich daher jeder zu einer Partei bekennen, wenn er sich mit diesem Bekenntnis innerhalb der Grenzen der „allgemeinen Gesetze" hält. Die damit gegebene Beschränkung umfaßt das Beamtenrecht, soweit es den Vorrang vor der im Interesse des Einzelnen und im Interesse der Gesamtheit gewährten Freiheit der Meinungsäußerung genießt. Die herrschende Meinung, Rechtsprechung sowohl wie die wiederholt zum Ausdruck gebrachte Ansicht von Vertretern verschiedener Regierungen, ebenfalls der bei weitem überwiegende Teil der Literatur hat sich aber auf den Standpunkt gestellt, daß das bloße Bekenntnis zu einer Partei, sei es selbst zu einer solchen, die staatsfeindliche Ziele verfolgt, für die Beamten immer zulässig sei. Reichsdisziplinarhof und das preuß. OVG.[130]) haben entschieden, daß „eine disziplinarische Bestrafung eines Beamten wegen des bloßen

---

[127]) Für das alte preuß. Recht: Anschütz, Verf.-Urk. S. 547.

[128]) Z. B. alte preuß. Verf.-Urk. Art. 32, S. 2.

[129]) Hüfner (Nipperdey) S. 183: z. B. Erlaß des preuß. Justizministers vom 7. 12. 1886, des preuß. Kultusministers vom 12. 1. 1887, des preuß. Finanzministers vom 27. 3. 1907.

[130]) Pr. OVG. 77/495; auch 78/455 und in DJZ. 1922 S. 63.

Bekenntnisses zu einer Partei jedenfalls ausgeschlossen sei". Der Reichsinnenminister Dr. Wirth schrieb in einem Brief vom 19. Mai 1930 an den Vorsitzenden des thüringischen Staatsministeriums, Staatsminister Braun[131]): „Was die grundsätzliche Frage anbetrifft, ob ein Nationalsozialist Beamter sein kann, so hat mein Ministerium unter meinen Amtsvorgängern ständig den Standpunkt vertreten, daß ein Beamter sich zu einer staatsfeindlichen Partei „bekennen" könne . . . ." Für die Literatur sei anstatt aller auf Anschütz verwiesen, Art. 130 RV., Anm. 2. Die herrschende Meinung erkennt hiermit an, daß das Bekenntnis zu einer staatsfeindlichen Partei nicht auch ohne weiteres eine Billigung ihrer verfassungswidrigen Ziele enthält. Erfahrungsgemäß ist das Bekenntnis zu einer Partei meist von wirtschaftlichen und weltanschaulichen Erwägungen beeinflußt; und wenn der Einzelne sich zu einer staatsfeindlichen Partei bekennt, dann tut er es meist deshalb, weil er glaubt, daß seine Interessen und Anschauungen am besten von ihr vertreten werden. Er wird sich nicht immer über die Verfassungswidrigkeit mancher Ziele der Partei klar, oder er sieht sie als nebensächlich an, und nimmt sie mit in Kauf. Darum ist das Bekenntnis zur staatsfeindlichen Partei den Beamten nicht verboten, selbst auf die Gefahr hin, daß ein Beamter im Einzelfall bewußt und in erster Linie die verfassungsfeindlichen Programmpunkte der Partei billigt. Mit dieser Konzession ist auch zum Ausdruck gebracht, daß das Interesse an der freien Meinungsäußerung in diesem Falle größer ist, als das Interesse des Staates daran, die Beamten von staatsfeindlichen Parteien fernzuhalten. Wenn dem Beamten eine bewußt staatswidrige Absicht nachgewiesen werden kann, dann ist auch hier eine dienstzuchtrechtliche Bestrafung möglich. Unbeschränkt ist also die Bekenntnisfreiheit nicht.

Es ist aber nach allgemeiner Ansicht den Beamten nicht erlaubt, sich für eine staatsfeindliche Partei zu betätigen[132]). Art. 118 Abs. 1 schützt nur Aeußerungen, nicht aber eine Betätigung. Das Bekenntnis ist noch keine Betätigung, auch nicht der „Beitritt" zu einer Partei[133]). Die Betätigung der Beamten für eine

---

[131]) Siehe „Germania", Abendausgabe vom 20. Mai 1930.

[132]) Vom OVG. schon früher ausgesprochen, daß Handlungen zur Förderung der Ziele staatsfeindlicher Parteien disziplinarwidrig seien: OVG. Verw.-Bl. 86/87 S. 405; Min.-Bl. für die innere Verw. 1897 S. 92; 1899 S. 84; OVG. Bd. 60 S. 437 ff.

[133]) Der Beitritt verschafft dem Beitretenden nur die größere Möglichkeit zu positivem Tätigwerden; gleichfalls Kley S. 44.

Partei ist nur in engen Grenzen indirekt durch Art. 39 Abs. 2 RV. geschützt, sie kann im übrigen durch beliebiges Gesetz eingeschränkt werden. In einem Urteil des preuß. OVG.[134]) ist gesagt, daß „ein Beamter ein Dienstvergehen erst dann begehen würde, wenn er die Erreichung des auf gewaltsamen Umsturz der bestehenden Staatsordnung gerichteten Zieles der Partei, zu der er sich bekennt, durch positive H a n d l u n g e n zu fördern versuchte". Die Unterstützung staatsfeindlicher Parteien durch positive Handlungen würde gegen die Beamtentreupflicht verstoßen und einen Bruch des Verfassungseides bedeuten. Unter „positiven Handlungen" oder „Betätigung" ist hier aber nicht in juristisch-technischem Sinne ein Tun im Gegensatz zu einer Unterlassung zu verstehen, sondern es wird damit ein Handeln bezeichnet, das über das gewöhnliche Maß des Handelns, wie es die Masse der Parteiangehörigen tut, hinausgeht. Kein positives Handeln wäre hiernach die Zahlung von Mitgliederbeiträgen, wohl aber die Spendung von Geld und anderen Sachen und die unentgeltliche Arbeitsleistung. Zu den „positiven Handlungen" zu rechnen wäre auch die Nichtanzeige drohender Verbrechen, z. B. des Landesverrats oder Hochverrats oder die Ueberlassung eines Raumes zu verschwörerischen Versammlungen, die als gegen die Verfassung gerichtete „Betätigung" für eine Partei disziplinarisch zu bestrafen wäre.

Staatsfeindlich sind solche Parteien, die eine Beseitigung der bestehenden Staatsform auf ungesetzlichem Wege erstreben, so die Kommunisten und Separatisten. Sie machen kein Geheimnis daraus, daß sie ihre gegen die Verfassung gerichteten Ziele gewaltsam verwirklichen wollen. Das preuß. Ministerium des Innern nimmt auch an, daß die Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei staatsfeindlich sei. — Erlaß vom 31. Januar 1930, Ministerialblatt für die preuß. innere Verwaltung 1930 S. 81.

Vereinigungsrecht.

Das Vereinigungsrecht ist den Beamten durch Art. 130 Abs. 2 RV., in Ergänzung der Art. 123, 124, 159 RV., zugebilligt:

> „Allen Beamten wird .... die Vereinigungsfreiheit gewährleistet."

Die Vereinigungsfreiheit ist ein weiterer Begriff; sie umfaßt das Vereinsrecht, Versammlungsrecht und Koalitionsrecht.

---

[134]) OVG. 77/495.

§ 14. Vereins- und Versammlungsrecht.

Die positiven Vorschriften über das Vereins- und Versammlungsrecht sind in den Art. 123 und 124 RV. enthalten. Für die Uebergangszeit, bis zum Inkrafttreten der Weimarer Verfassung, hatte der Aufruf des Rates der Volksbeauftragten vom 12. November 1918 (RGBl. 1303) unter Ziffer 2 „mit Gesetzeskraft" bestimmt:

> „Das Vereins- und Versammlungsrecht unterliegt keiner Beschränkung, auch nicht für Beamte und Staatsarbeiter."

Mit dieser Bestimmung waren alle bisher geltenden Beschränkungen des Vereins- und Versammlungsrechts aufgehoben, ausgenommen natürlich die durch die Strafgesetze erfolgten Beschränkungen. Es waren auch die beamtenrechtlichen Beschränkungen aufgehoben bis auf solche, die sich aus dem Dienst selbst ergaben. Es herrscht Streit darüber, in welchem Umfange die Vereins- und Versammlungsfreiheit durch den Aufruf der Volksbeauftragten den Beamten zugebilligt sei[135]), aber aus den Umständen, unter denen der Aufruf erging, ist zu entnehmen, daß eher eine ausdehnende als eine einengende Auslegung gewollt war. Die Beschränkung durch begriffliche Beamtenpflichten, die über die Pflichten des Dienstes hinausgingen, war für die damalige Zeit nicht aufgestellt. Das ergibt sich aus dem strengeren Wortlaut (anders Art. 130 Abs. 2 RV.) und ist aus dem Willen der Volksbeauftragten zu schließen, deren politische Einstellung die weitestgehende Aufhebung aller Beschränkungen diktierte und nicht ersichtlich auf die Erhaltung des Beamtentums als solchen gerichtet war. Der Aufruf des Rates der Volksbeauftragten ist durch die Weimarer Nationalversammlung nicht ausdrücklich aufgehoben worden. Aber da die späteren Bestimmungen der RV., Art. 130 Abs. 2, 123, 124, nicht mehr die Garantie einer unbeschränkten Vereins- und Versammlungsfreiheit enthalten, ist der Aufruf insoweit durch die späteren Verfassungsbestimmungen überholt und aufgehoben; der Aufruf enthielt nur eine vorläufige, die Verfassung enthält die endgültige Regelung dieser Freiheit.

Wenn sich der Inhalt der Vereins- und Versammlungsfreiheit nach den Art. 123 und 124 RV. richtet, so sind, infolge der oben (§ 10) niedergelegten Ausführungen, diese Bestimmungen für die Beamten noch in den Rahmen des Art. 130 Abs. 2 RV. einzuspannen. Es dürfen hiernach die Beamten öffentliche und nicht-

---

[135]) Wie hier: W. Jellinek, Verwaltungsrecht S. 470; a. A. Anschütz, RV. Anm. 2 zu Art. 123.

öffentliche Versammlungen ohne Anmeldung abhalten oder an ihnen teilnehmen und in ihnen auch zu politischen Angelegenheiten Stellung nehmen. Sie dürfen Vereinen angehören, wenn deren Zwecke nicht den Strafgesetzen zuwiderlaufen; insbesondere dürfen sie Vereinen angehören, die sich mit politischen Fragen beschäftigen und politische Ziele verfolgen. Es darf aber nicht die Beseitigung der bestehenden Staatsform auf ungesetzlichem Wege erstrebt werden. Dagegen ist es den Beamten grundsätzlich erlaubt, Mitglied von Vereinen zu sein, durch welche die Politik der Regierung bekämpft wird. Auf diese Weise machen sie sich keiner Verletzung ihrer Beamtentreupflicht schuldig. In ihrer Betätigung in solchen Vereinen und Versammlungen dürfen die Beamten aber nicht das Maß der Schicklichkeit außer acht lassen, das ihnen durch die Pflicht zu achtungswürdigem Verhalten auferlegt ist. Im übrigen geht, wie immer, die Dienstpflicht selbst dem gewährten Recht der Vereins- und Versammlungsfreiheit vor. Der Beamte kann nicht von seinem Recht, an Versammlungen teilzunehmen, Gebrauch machen, wenn er zu gleicher Zeit seinen Dienst zu versehen hat. Er darf nicht im Dienst, gegenüber seinen Untergebenen nicht und nicht gegenüber dem Publikum, Propaganda für seinen politischen Verein machen.

Die Beschränkungen gelten wie für beliebige Vereine und Versammlungen so für reine Beamtenvereine und -versammlungen. Die reinen Beamtenvereine sind in der Zeit nach der Revolution stark gewachsen; in ihnen beschäftigt man sich auch in zunehmendem Maße mit politischen Fragen, weil auch rein wirtschaftliche Ziele häufig nur im Zusammenhang mit der Politik zu verfolgen sind. Diese Beamtenorganisationen, allen voran der im Dezember 1918 gegründete „Deutsche Beamtenbund“[136]), der einen Zusammenschluß deutscher Beamtenvereinigungen darstellt, und bei parteipolitischer Neutralität die Lösung wirtschaftlicher und politischer Fragen im Interesse der Beamtenschaft bezweckt, haben auf die Erledigung der großen Beamtenfragen einen Einfluß gewonnen, mit welchem gerechnet werden muß.

§ 15. Koalitionsrecht. Streik.

Das Koalitionsrecht (Art. 159 RV.) — die Verfassung vermeidet diesen Ausdruck, sie setzt dafür ein: Vereinigungsfreiheit zur Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen — ist nicht schon durch die Bestimmungen der Artikel 123 und 124 ge-

[136]) Ritter v. Scherf S. 104.

währleistet, sondern ihm ist als Grundrecht sui generis ein besonderer Artikel gewidmet. Unbestritten bezieht sich Artikel 159 auch auf die Beamten, denn der Beamte ist im „Beruf". Aber auch das Koalitionsrecht ist den Beamten nur eingeschränkt durch die begrifflichen Beamtenpflichten gewährt. Es gelten keine Besonderheiten. Soweit das Koalitionsrecht nicht durch diese Beamtenpflichten beschränkt wird, sind Verbote unzulässig. Der Dienstherr kann sich sogar durch rechtswidrige Verbotsbefehle schadensersatzpflichtig machen[137]).

Ist aber mit diesem Koalitionsrecht für die Beamten auch ein Streikrecht verbunden? Die Literatur über diese Frage ist, im Verhältnis zur Behandlung der übrigen politischen Rechte, sehr reichhaltig[138]). Die Frage hat sich nach der Richtung geklärt, daß mit der durchaus herrschenden Meinung den Beamten ein Streikrecht verwehrt wird. Zu diesem Ergebnis kommen auch die ein-

---

[137]) Protokolle S. 389; Anschütz RV. Anm. 5 zu Art. 159; Wolfstieg, Beamtenreichsrecht S. 86.

[138]) Außer den Kommentaren zur RV. Art. 159: Allekotte, Die Beamten und das Sreikrecht, 1920; Aufhäuser, Der Streik der Eisenbahnbeamten, in „Der Sozialist" 1922 S. 100; Bendix a.a.O.; Damme, Beamtenstreik und Reichsverfassung, in DJZ. 1919, S. 785; derselbe, Deutscher Beamtenbund und Beamtenstreik, DJZ. 1920 S. 420; Flad, Streik der Beamten? Im „Recht" 1922 S. 85; Gätcke, Das Vereinigungsrecht (Heft 10 der Hamburger Abhandlungen und Mitteilungen aus dem Seminar für öffentliches Recht und Sozialrecht, Hamburg 1922); Guske, Streikrecht der Beamten, in „Die neue Zeit", Bd. 38 S. 506; Groh, Koalitionsrecht (Heft 3 der Abhandlungen aus dem Arbeitsrecht) 1923; derselbe, A.öff.Recht, NF. 5 S. 369 ff; Heine, Streikrecht in „Sozialistische Monatshefte" Bd. 58 S. 153 ff.; Hildebrandt, Streikrecht und Beamtenstreik, in „Deutsche Richterzeitung" 1919, S. 334; Kaskel, Arbeitsrecht, 1925, S. 300 ff., 315 ff.; Koettgen a.a.O.; Kulemann, Der Eisenbahnerstreik im rechtlichen Lichte, in DJZ. 1922, S. 137; Kühnert a.a.O.; Lohmeyer, Ueber das Streikrecht der Beamten, Pr. Verw.-Bl. Bd. 41, S. 87 und 131; Mekotte, Die Beamten und das Streikrecht, Berlin 1920; Most, Zeitgemäße Beamtenfragen, in „Zeitschrift für Kommunalwirtschaft und Kommunalpolitik" 1919 S. 373; Oertmann, Das Koalitionsrecht der Polizeibeamten und seine Beschränkung, in „Polizei" 1921, S. 54; Potthoff, Streikrecht von Beamten und Staatsarbeitern? Im „Freien Wort" 1909, S. 653 ff.; derselbe, Beamtenstreikrecht? Im „Arbeitsrecht" 1922, S. 124 ff.; Scheibig, Ueber das Streikrecht der Beamten, Im Pr. Verw.-Bl. 41 S. 168; Scherf, Ritter v., a.a.O.; Seidel, Die Gewerkschaftsbewegung und das Streikrecht der Beamten, in „Der Sozialist" 1922, S. 105, 125; Steinkopf, Beamtenstreik, in „Die Gemeinschaft" 1919, S. 199; Wolfstieg, Beamtenreichsrecht, S. 86 ff.; und andere.

schlägigen Entscheidungen der obersten Gerichte: pr. OVG. 79/437; RDH. vom 24. 12. 22 bei Schulze-Simons, S. 43; vom 12. 3. 1923 das. S. 86; vom 30. 1. 1923 das. S. 404; vom 10. 4. 1923 das. S. 19. Es sind nur einige (sozialistische) Schriftsteller, die den Beamten ein Streikrecht zuerkennen wollen. Da die Frage durch reiche Literatur ausgefahren ist, soll sie hier nur in Kürze behandelt werden.

Die Schriftsteller, die das Beamtenstreikrecht bejahen, gehen allgemein davon aus, daß in dem durch Art. 159 RV. gewährten Vereinigungsrecht das Streikrecht mit enthalten sei. Da Art. 159 das Recht aber „allen Berufen" gewähre, seien die Beamten von der Teilnahme an diesem Recht nicht ausgeschlossen. Bendix[139]), der sich am eingehendsten mit dieser Frage beschäftigt hat, führt aus, daß es auch nicht darauf ankomme, was sich der Gesetzgeber dabei gedacht habe, als er die „Vereinigungsfreiheit zur Wahrung und Förderung der Wirtschaftsbedingungen" durch Art. 159 für jedermann gewährleistete; es komme nur darauf an, was die Allgemeinheit unter diesem Recht verstehe. Nach der allgemeinen Auffassung sei unbesehen in der „Koalitionsfreiheit" ein Streikrecht inbegriffen, und nach der allgemeinen Auffassung bestehe auch kein Unterschied zwischen der „Koalitionsfreiheit" und der „Vereinigungsfreiheit zur Wahrung und Förderung der Wirtschaftsbedingungen", es sei daher verfassungsmäßig erlaubt, zu streiken. „Wer die Streikfreiheit ausnehmen will, muß zu künstlichen philologischen Mitteln greifen, und tut dies, nicht weil der Wortlaut der Bestimmung dazu zwingt, sondern weil er dem Motivenkult huldigt oder aus politischen und Weltanschauungsgründen zu einem solchen Ergebnis gelangen möchte[140])."

Den letzten Vorwurf kann man gerade Bendix zurückgeben. Denn gerade er geht bei seinem Versuch, das Beamtenstreikrecht zu begründen, von einem bestimmten politisch-ethischen Bekenntnis aus. Das gibt er sogar selbst zu[141]). Seine Methode, zu argumentieren, ist keine juristische mehr, sondern eine parteipolitische. Im übrigen ist Bendix den Beweis dafür, daß nach der allgemeinen Auffassung in dem „Koalitionsrecht" das Streikrecht enthalten sei, und daß dann kein Unterschied zwischen dem „Vereinigungsrecht" des Art. 159 und diesem „Koalitionsrecht" zu machen sei, schuldig geblieben. Es ist auch die Entstehungs-

---

[139]) a.a.O.

[140]) a.aO. S. 88.

[141]) S. a.a.O., Vorbemerkung S. III bis VII.

geschichte des Art. 159 — nach allgemein anerkannten juristischen Auslegungsgrundsätzen — sehr wohl zur Erfassung seines Inhalts mit heranzuziehen. Aus ihr geht hervor[142]), daß der nach Ansicht der Verfassungsgesetzgeber farblosere Ausdruck „Vereinigungsfreiheit zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen" anstelle der „Koalitionsfreiheit" gerade deswegen gewählt worden ist, weil man nicht die Meinung aufkommen lassen wollte, als ob hiermit ein Streikrecht verfassungsmäßig garantiert sei. Der umständlichere Ausdruck wurde gewählt, um „die Frage des Streikrechts nicht zu entscheiden"[143]). Da die Verfassung über ein Streikrecht also nichts sagt, besteht in dieser Beziehung der frühere Zustand. Der Aufruf der Volksbeauftragten vom 12. November 1918 hatte auch nichts Neues gebracht. Allenfalls haben gemäß § 152 Gew.-O. gewisse Berufe eine „Streikfreiheit", ohne daß die Arbeitseinstellung damit aufhört, widerrechtlich zu sein.

Aber selbst wenn man unterstellt, daß der Art. 159 RV. jedermann und allen Berufen das Streikrecht gewährleistet, den Beamten wäre das Recht damit nicht zugesprochen. Denn für die Beamten bildet der Art. 130 Abs. 2 eine rechtliche Schranke; er geht als lex specialis anderen Bestimmungen über gewisse Rechte vor. Das Streikrecht steht offenbar in Widerspruch zu notwendig im Beamtenbegriff liegenden Pflichten. Es soll dahingestellt bleiben, ob der streikende Beamte nicht die Pflicht zum achtungswürdigen Verhalten verletzt — diese Auflehnung des Staatsdieners gegen den Staat ist sicher nicht geeignet, Vertrauen und Ansehen beim Publikum zu erwerben. Aber ein Beamter, der streikt, verletzt sicher seine Amtspflicht, die Pflicht zur fortlaufenden Erledigung seiner Amtsgeschäfte. Der Streik ist daher ein unentschuldigtes Fernbleiben vom Amte. Er ist außerdem Verletzung der Treupflicht. Die dem Volke geschuldete Treue verlangt, daß der Beamte nicht die Interessen der Gesamtheit schädigt oder in Gefahr bringt; das wird bei gemeinsamer Diensteinstellung stets der Fall sein. Der Beamtenstreik würde also auch dann Dienstvergehen sein, wenn Art. 159 ein Streikrecht gewährte.

Keine Fälle des Streiks sind der sogenannte Ordnungsstreik und der Existenzstreik. Der Streik setzt eine gemeinsame Arbeitsniederlegung voraus; sein Zweck ist immer die Erreichung irgendwelcher wirtschaftlicher oder politischer Ziele. Diese Me

---

[142]) Protokolle S. 389, 390; Stenogr. Berichte S. 1749.
[143]) Abg. Sinzheimer, Protokolle S. 390.

mente treffen bei dem Ordnungsstreik und dem Existenzstreik nicht zu. Im Ordnungs- oder Existenzstreik kann sich auch ein Einzelner allein befinden. Der Ordnungsstreik ist ein Mittel zur Abwehr von gewaltsamen, jedenfalls ungesetzlichen Abänderungen der Staatsform oder Einschränkungen der rechtmäßigen Staatsgewalt. Beispiel: Dienstverweigerung durch Beamte während des Ruhreinfalles gegenüber der besetzenden Macht. Er ist reine Abwehr und der Notwehr des § 53 RStGB. analog zu behandeln. Der Existenzstreik ist Dienstverweigerung aus dem Grunde, weil durch die Dienstverrichtung die Existenz des Beamten gefährdet wird oder die Dienstleistung sonstwie ihm nicht zumutbar ist. Ein Beispiel dieses Existenzstreikes findet sich in der DJZ. 1927 S. 1625. Der Beamte konnte sich keine Fahrkarten kaufen, um zur Dienststelle zu fahren. Sein Gehalt, das inzwischen entwertet war, langte hierzu nicht, wenn er davon noch seinen Unterhalt bestreiten wollte. Ein weiteres Beispiel[144]): Der Richter soll gezwungen werden, ein gesetzwidriges Urteil abzugeben. Der Existenzstreik ist wie der Ordnungsstreik eine Art Notwehr. In den Fällen des Ordnungs- und Existenzstreiks handelt der dienstverweigernde Beamte nicht rechtswidrig und eine disziplinarische Bestrafung wäre unzulässig.

Staatsbürgerliche Rechte.

Unter den staatsbürgerlichen Rechten interessieren hier nur das aktive und passive Wahlrecht und das Mandatsrecht. Eine Kollision zwischen Beamtenpflichten und dem Recht auf gleichen Zugang zu den öffentlichen Aemtern ist nicht denkbar. Ein subjektives Recht auf Uebertragung eines bestimmten öffentlichen Amtes steht ohnehin niemandem zu[145]). Das Grundrecht des Art. 128 RV. ist nur ein Gebot an die Anstellungsorgane. Es sollen bei der Uebertragung eines öffentlichen Amtes keine anderen Erwägungen maßgebend sein, als die der gesetzlichen Voraussetzungen und der persönlichen Eignung.

§ 16. Aktives und passives Wahlrecht.

Wie schon nach den alten Verfassungen, so ist auch im neuen Recht den Beamten das aktive und passive Wahlrecht zugebilligt.

Es kann für das aktive Wahlrecht zunächst die Feststellung gemacht werden, daß die formelle Seite dieses Rechts, d. h. die bloße

---

144) Wolfstieg, Beamtenreichsrecht S. 91.

145) S. Anschütz, RV. Art. 128 Anm. 2.

Ausübung des Wahlrechts ohne Berücksichtigung des Inhalts der Wahl, zu den notwendigen Beamtenpflichten nicht in Kollision treten kann. Es kann durch die formelle Wahlausübung nicht die Treupflicht und nicht die Pflicht zum achtungswürdigen Verhalten verletzt werden. Die Dienstpflicht wird ebenfalls nicht verletzt: Die Verfassung bestimmt, daß die Wahlen an einem Sonntag oder öffentlichen Ruhetag stattfinden (Art. 22 Abs. 1 Satz 2). Auch den Beamten, die an diesen Tagen Dienst tun müssen, wird soviel Zeit übrig bleiben, daß sie ihre Stimme abgeben können. Wenn ein Beamter aber im Interesse des Dienstes unabkömmlich wäre, würde er keinen Anspruch auf Ausübung des Wahlrechts haben[146]).

Bei den Wahlen zu den Volksvertretungen, bei der Wahl des Reichspräsidenten und beim Volksentscheid ist nur die formelle Wahl öffentlich, während die materielle Wahl, die Stimmabgabe in einer bestimmten Richtung, geheim ist. (Art. 22, 17, 41 RV.; R.-Ges. über die Wahl des Reichspräsidenten vom 4. Mai 1920 und 6. März 1924, § 1; R.-Ges. über den Volksentscheid vom 21. Juni 1921, § 6.) Wegen des Wahlgeheimnisses entfällt hier die Kollisionsmöglichkeit zwischen politischem Recht und Beamtenpflichten. Da die Stimmabgabe unter dem Schutze der Gesetze geheim erfolgt, kann der Staat auch gar nicht verhindern, daß der Beamte durch die Wahl eine staatsfeindliche Gesinnung bekundet. Es wäre zwecklos, hier das Recht zu beschränken. Faktisch hat schon immer für die Beamten bei geheimer Wahl auch materielle Stimmfreiheit bestanden. Wenn einige Stimmen[147]) für die vorrevolutionäre Zeit die Wahl von Parteien mit staatsfeindlichen Zielen durch Beamte für pflichtwidrig erklärten, so war das wegen des Wahlgeheimnisses ohnehin bedeutungslos. Die geheime Wahl staatsfeindlich eingestellter Parteien und Kandidaten muß umso eher zulässig sein, als nach geltendem Recht das Bekenntnis zu jeder beliebigen Partei im Grundsatz frei ist. Die Wahl ist keine „Betätigung" in dem oben (S. 52, 53) dargelegten Sinne.

Der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich hat in seinem Urteil vom 19. Dezember 1929 (Teilnahme der preuß. Beamten am Volksbegehren über das „Freiheitsgesetz")*) sich auf den Standpunkt gestellt, daß auch beim Volksbegehren die materielle

---

[146]) Thoma (Nipperdey) S. 27.

[147]) Brand, Beamtenrecht S. 555; Piloty, S. 21 ff. u. a.

*) RGZ. Band 127, Anhang S. 1 ff.

Stimmabgabe niemals Disziplinarvergehen sein könne[148]). Hier wird aber eine andere Situation insofern angetroffen, als die materielle Stimmabgabe beim Volksbegehren in aller Oeffentlichkeit durch Eintragung erfolgt. Der Staatsgerichtshof sagt, daß nicht immer das politische Recht den Beamtenpflichten zu weichen habe[149]). Es komme auf die staatsrechtliche Bedeutung des politischen Rechts an. Das Volksbegehren sei Glied des Volksgesetzgebungsverfahrens und bedeute die unmittelbare Verwirklichung des Hauptgrundsatzes der Verfassung (Art. 1 Abs. 2): „Die Staatsgewalt geht vom Volke aus." Diese unmittelbare Verwirklichung stehe der mittelbaren, nämlich der Wahl, an Wichtigkeit nicht nach. Da es aber bei der eigentlichen Wahl für die Beamten keine besonderen Beschränkungen gebe, könne auch die Eintragung in einem Volksbegehren nicht irgendwelchen Beschränkungen für die Beamten unterliegen.

Das Volksbegehren ist aber zunächst ebenso wie die Wahl nur ein mittelbarer Weg der Volksgesetzgebung, denn es k a n n unter Umständen zum Volksentscheid, dem unmittelbaren Wege, führen[150]). Dann aber ist auch nicht, mangels besonderer Bestimmung in der Verfassung, anzunehmen, daß die politische Wichtigkeit eines Rechtes ohne weiteres andere Bindungen beseitigt. Es mag auch wohl die Wichtigkeit der Beamtenpflichten für das Staatsinteresse der Wichtigkeit der Durchführung eines Volksbegehrens nicht nachstehen. Schließlich liegt der Grund dafür, daß die Ausübung der eigentlichen Wahlen und des Volksentscheides fast unbeschränkt ist, gerade in dem, was die Durchführung des Volksbegehrens von der Durchführung dieser anderen Rechte unterscheidet: hier erfolgt die Stimmabgabe verdeckt und unter Garantie des Wahlgeheimnisses, während dort die mit der Wahl kundgegebene Willensäußerung in allen Einzelheiten vor die Oeffentlichkeit tritt. Hier besteht unbedingte Freiheit des Wahlrechts, weil es der Oeffentlichkeit verborgen bleibt, in welchem Sinne der Beamte gestimmt hat; hier ist er ganz Privatmann, er kann nicht die Interessen des Staates als Beamter schädigen. Sobald der Beamte aber öffentlich handelt, wie beim

---

[148]) Hierzu: Apel, R. u. Pr. V.-Bl. 50 S. 754 ff.; Bleyer, DJZ. 30 S. 13 ff.; Falck, R. u. Pr. V.-Bl. 50 S. 709 ff.; Hachenburg, DJZ. 29 S. 1456; Kroner, „Justiz" 5 S. 176 ff. und S. 270 ff.; Krüger, DJZ. 30 S. 220; Merk, A.öff.R. NF. 19, S. 105 ff.; Moericke, D. Richter-Ztg. 29 S. 371; Wolff, A.öff.R. NF. 18 S. 411 ff. und Pr. Min.-Pr. vom 16. 10. 29; D. B. Arch. 10. Jg. S. 54.

[149]) a.a.O. S. 19 ff.

[150]) Wolff, S. 424/427 hierzu und zu dem Folgenden.

Volksbegehren, muß er auf seine Stellung Rücksicht nehmen. Der Grund für seine völlige Gleichstellung mit seinem privaten Volksgenossen besteht nicht mehr, weil sein Verhalten öffentlich bekannt wird.

Es ist Bleyer zuzustimmen, wenn er sagt[151]), daß unter den in der Verfassung genannten Voraussetzungen das ganze Volk beim Volksbegehren zur Entscheidung berufen ist. Zu den Voraussetzungen gehört aber auch das Nicht-Vorliegen von Beschränkungen, z. B. Ruhen des Wahlrechts. Den Beamten ist zwar lediglich wegen ihrer Beamteneigenschaft auf keinen Fall verwehrt, an der Entscheidung teilzunehmen; nur ist damit nicht gesagt, daß sie niemals ihre Pflichten als Beamte verletzen können, wenn sie das Recht ausüben. Bleyer[152]) führt aus, daß die Zulassung eines Gesetzentwurfes zum Volksbegehren Freigabe zur Abstimmung für alle Stimmberechtigten, demnach auch für die Beamten, bedeute, denn es sei durch die Zulassung festgestellt, daß irgendwelche gesetzlichen Hinderungsgründe der Abstimmung nicht entgegenstehen. Dem muß entgegengehalten werden, daß der zulassende Minister nur ein formelles Prüfungsrecht hat und z. B. nicht in der Lage ist — worauf auch das Urteil des Staatsgerichtshofes hingewiesen hat —, den Entwurf auf seine Vereinbarkeit mit dem Beamtenrecht zu prüfen. Daher bedeutet die Freigabe zur Abstimmung nicht auch Freigabe von jeder Disziplinarwidrigkeit. Mithin ist die Teilnahme an einem Volksbegehren beamtenrechtlich nicht unbeschränkt. Dem Volksbegehren kann ein Entwurf zugrundeliegen, der seinem Inhalt nach unmöglich als Erklärung eines Beamten durchgelassen werden könnte. Da derjenige, der sich in die Liste eines Volksbegehrens einzeichnet, den Inhalt des Volksbegehrens zu seiner eigenen Erklärung macht und mit dieser Erklärung vor die Oeffentlichkeit tritt, kann die Einzeichnung als Verletzung zwingender Beamtenpflichten, insbesondere der Pflicht des achtungswürdigen Verhaltens, Disziplinarvergehen sein.

Ob der Inhalt eines Volksbegehrens mit den Beamtenpflichten nicht in Einklang steht, darüber entscheidet das Disziplinargericht, nicht die vorgesetzte Behörde. Ist der Inhalt nicht mit dem Beamtenrecht zu vereinbaren, so ist nicht nur die Agitation für das Volksbegehren disziplinarwidrig, sondern auch die Einzeichnung; denn nach dem Inhalte der Bestimmung des Art. 130 Abs. 2 RV.

---

[151]) a.a.O. S. 16.
[152]) a.a.O. S. 17.

haben die immanenten Beamtenpflichten gegenüber der Ausübung der politischen Rechte den Vorrang.

Bei der passiven Wahl kann wegen des rein passiven Verhaltens des Wahlkandidaten kein Widerspruch zu Beamtenpflichten entstehen. Es wird aber von der Verfassung schon die Vorbereitung der passiven Wahl, ein positives Tätigwerden, durch Art. 39 Abs. 2 RV. für die Beamten geschützt. Die Vorbereitung der passiven Wahl genießt nach der ausdrücklichen Bestimmung des Art. 39 Abs. 2 den Vorzug vor der Dienstpflicht. Zwar müssen Beamte, die, um ihre Wahl vorzubereiten, vom Dienste fernbleiben wollen, Urlaub nachsuchen. Sie haben aber einen Rechtsanspruch darauf, daß ihnen der „erforderliche" Urlaub gewährt wird. Damit ist der vorgesetzten Behörde auch das Recht gegeben, einen Urlaubsantrag abzuweisen, wenn und soweit nach ihrer Ansicht der Urlaub zur Wahlvorbereitung nicht erforderlich ist[153]). Es muß sich außerdem um eine ernstliche Bewerbung handeln. In der Praxis wird eine solche dann angenommen, wenn der betreffende Beamte als Wahlkandidat in die Wahlvorschläge aufgenommen und dem Wahlvorsteher bezeichnet ist[154]). Nur die Vorbereitung der Wahl in den Reichstag oder einen Landtag genießt den Vorzug vor der Dienstpflicht. Für die Wahl zu Kommunalparlamenten sind die Bestimmungen der Landesverfassungen maßgebend. Die preußische Verfassung kennt eine entsprechende Privilegierung der kommunalen Wahlen nicht.

§ 17. Wahrnehmung eines Parlamentsmandates.

Mit der passiven Wahl erlangt der Gewählte das Recht auf Wahrnehmung des Parlamentsmandates. Die Ausübung dieses Rechts bedeutet eine Beeinträchtigung zwingender Beamtenpflichten. Wenn die Verfassung nicht die besondere Bestimmung des Art. 39 Abs. 1 aufgenommen hätte, würde nach dem allgemeinen Grundsatz das Recht hinter die Beamtenpflichten zurücktreten müssen. So bestimmt aber Art. 39 Abs. 1:

> „Beamte und Angehörige der Wehrmacht bedürfen zur Ausübung ihres Amtes als Mitglieder des Reichstages oder eines Landtages keines Urlaubs."

Mit dieser Bestimmung hat das Mandatsrecht den Vorrang vor der Dienstpflicht erhalten. Ex lege ist dem Beamten Urlaub gewährt für seine Abgeordnetentätigkeit; er braucht nicht erst

---

153) S. Anschütz, RV. Art. 39 Anm. 3.

154) Brand (Nipperdey) S. 229; Wolfstieg, Beamtenreichsrecht S. 81.

darum nachzusuchen. Jedoch muß er der vorgesetzten Behörde mitteilen, daß er das Mandatsrecht ausüben werde, denn aus der Tatsache der passiven Wahl ergibt sich noch nicht, daß der Gewählte das Mandat auch tatsächlich annehmen wird. Der Beamte ist auch verpflichtet, der Behörde anzuzeigen, für welche Zeit er Urlaub beanspruchen will, damit die Behörde rechtzeitig für Vertretung sorgen kann (PrJMBl. vom 22. August 1919, JMBl. 404, und vom 28. Juli 1919, JMBl. 369). Diese Verpflichtung steht der Vorschrift des Art. 39 Abs. 1 RV. nicht entgegen[155]).

Gegenüber dem alten Rechte ist der Weimarer Verfassung neu, daß der Urlaub erteilt gilt auch für eine Abgeordnetentätigkeit als Mitglied des Landtages eines anderen Landes als des Landes, zu dem der Beamte im Beamtenverhältnis steht. Die Bestimmung des Art. 39 Abs. 1 RV. bezieht sich aber nicht auf die Teilnahme an Provinziallandtagen, Kreis- und Gemeindevertretungen. Auf Grund der Reichsverfassung ist ein ipso-iure-Urlaub für die Tätigkeit in diesen Vertretungen überhaupt nicht zu entnehmen. Auch extensive Auslegung des Art. 160 RV. ist m. E. angesichts der klaren Ausdrucksweise „Angestellte und Arbeiter" und der üblichen Terminologie der Verfassung, nach welcher diese Berufe den Beamten gegenübergestellt zu werden pflegen, nicht zulässig[156]). Es widerspricht aber nicht der Reichsverfassung, wenn einzelne Landesverfassungen für die Beamten bestimmen, daß ihnen das Recht des Art. 39 RV. auch als Mitgliedern von Kommunalparlamenten zustehen soll[157]).

Im einzelnen bezieht sich der Urlaub nicht nur auf die Teilnahme an den Sitzungen dieser Körperschaften, sondern auch auf die Arbeit in Ausschüssen usw. während der Zeit zwischen zwei Sitzungsperioden. Zur Abgeordnetentätigkeit gehört weiter der Verkehr mit den Wählern, Vorbereitungen, Verarbeitung von politischen Ansichten usw. Ueben die Beamten aber zeitweise ihr Abgeordnetenmandat nicht aus, so sind sie verpflichtet, ihren Dienst als Beamte aufzunehmen. Dabei ist die nur ganz vorübergehende Nichtausübung nicht in Betracht zu ziehen. Es muß im allgemeinen dem Pflichtgefühl des einzelnen Beamtenabgeordneten überlassen sein, seinen Dienst zu versehen, wenn es ihm neben dem Mandat noch möglich ist.

---

[155]) Brand (Nipperdey) S. 229; Giese, Art. 39 Anm. 4.

[156]) Brand (Nipperdey) S. 228; A.A. Poetzsch-Heffter Art. 39 Anm. 5; Giese, Art. 39 Anm. 3; Wolfstieg S. 80.

[157]) Z. B. Preuß. Verf.-Urk. Art. 11 Abs. 1

Nach der Weimarer Verfassung hat die Erlangung eines Staatsamtes oder das Aufrücken in ein höheres Amt nicht mehr zur Folge, daß der Beamte Sitz und Stimme im Parlament verliert und nur durch Neuwahl wiedererlangt. Das Mandatsrecht entbindet im übrigen nicht von der Treupflicht und der Pflicht zum achtungswürdigen Verhalten.

Die aufgestellten Grundsätze finden auch auf die Mitgliedschaft im Reichswirtschaftsrat Anwendung, soweit sich nicht etwas anderes daraus ergibt, daß die Mitgliedschaft nicht durch Wahl erworben wird. Diese Ausdehnung auf den Reichswirtschaftsrat brachte die Verordnung über den vorläufigen Reichswirtschaftsrat vom 4. Mai 1920 (RGBl. S. 858) Art. 5 Abs. 4.

§ 18. Beamtenvertretungen.

Die Reichsverfassung kennt ein besonderes Recht der Beamten auf Schaffung von Beamtenvertretungen, Art. 130 Abs. 3 RV. Es handelt sich hier um ein Beamtenrecht von politischer Bedeutung, das die Mitwirkung der Beamten bei den sie betreffenden Fragen zur Vertretung ihrer Interessen bezweckt. Die Reichsverfassung selbst enthält noch nicht die Regelung dieser Materie, sondern nur eine Anweisung an die Gesetzgebung. Ein Entwurf eines Reichsgesetzes über die Beamtenvertretungen liegt schon seit 1921 vor, wird aber wohl in absehbarer Zeit noch nicht erledigt werden. Zum Teil sind schon Richtlinien über die Zusammensetzung von Beamtenausschüssen und über ihre Aufgaben durch Verordnungen aufgestellt.

Der Vollständigkeit halber soll hier auch kurz dieses Recht berührt sein, obwohl von vornherein gesagt werden kann, daß Widersprüche zwischen ihm und den Beamtenpflichten sich nicht ergeben.

Der Gedanke der Beamtenvertretungen entstammt der Zeit nach der Revolution, als sich nach dem Muster der „Arbeiter- und Soldatenräte“ bei einzelnen Behörden „Beamtenräte“ bildeten, die sich zu einer „Vereinigung der Beamtenräte“ zusammenschlossen. Die Räte sind aufgelöst worden. Die Einrichtung von Beamtenvertretungen sollte aber in anderer Form bestehen bleiben. Sie wird vielfach stark befürwortet, z. B. von Koettgen[158]), weil andernfalls die Beamten ihre Ziele mit Unterstützung politischer Parteien, auch bei den Behörden, durchzusetzen versuchen würden.

---

[158]) Berufsbeamtentum und parlamentarische Demokratie, S. 159.

Es müsse also diesen Beamtenvertretungen auch ein bestimmender Einfluß gewährt werden. Auch der Deutsche Beamtenbund hat sich für ein Mitbestimmungsrecht der Beamtenvertretungen eingesetzt. Den vorläufigen Beamtenausschüssen ist aber ganz hauptsächlich nur gutachtliche Tätigkeit und Stellung als Vertrauensorgan zugewiesen.

Auch im Reichswirtschaftsrat erhalten die Beamten ihre Vertretung (Vertretung „sonst beteiligter Volkskreise" nach Art. 165 RV.). Nach der Verordnung über den vorläufigen Reichswirtschaftsrat vom 4. Mai 1920 (RGBl. 858) haben die Beamten das Recht, fünf Vertreter zu entsenden, Art. 2 zu VIII. So hat die Beamtenvertretung schon heute einen gewissen politischen Einfluß erlangt.

§ 19. Besonderheiten in der Beschränkung der politischen Rechte bei einigen Beamtengruppen.

Für gewisse Beamtengruppen ist es Frage, ob sie in gleichem Maße wie das Gros des Beamtentums in der Ausübung ihrer politischen Rechte beschränkt sind und ob sich nicht aus ihrer Stellung etwas anderes für ihre politischen Rechte ergibt.

Zunächst die Minister. Sie haben ganz andere politische Aufgaben zu erfüllen als das Berufsbeamtentum. Für sie ist die große Abhängigkeit von der politischen Partei charakteristisch. Man muß aus ihrer staatsrechtlichen Stellung schließen, daß sie im Dienst wie außerhalb des Dienstes Parteipolitik treiben dürfen, indem sie die gemeinsamen Grundsätze der Parteiengruppen, die sie vertreten, in die Praxis umsetzen — natürlich im Rahmen der ihnen durch Verfassung und Gesetz gegebenen Machtbefugnisse. Es gelten für sie daher nicht die beamtenrechtlichen Beschränkungen, wie ja auch nach dem Staatsrecht mancher Länder die Minister überhaupt nicht als Beamte im Sinne der Beamtengesetze angesehen werden[159]). Wo man sie zu den Beamten rechnet, da wird man den Art. 130 RV. nicht auf sie anwenden. „Die politische Praxis hat stillschweigend den Beamtenbegriff des Art. 130 verengert und den Minister ausgeschieden"[160]). Gleiche Grundsätze müssen für die gewählten Ehrenbeamten gelten. Auch sie sind ein dem Berufsbeamtentum wesens

[159]) In Bayern und Thüringen. Vgl. oben S. 14, 15.
[160]) Koettgen, Beamtenrecht S. 25.

fremdes Element, das unter dem Einflusse der politischen Partei steht[161]).

Wenn von den politischen Beamten[162]) erwartet wird, daß sie die Regierungspolitik vertreten, so ist hiermit nicht die Ausübung ihrer politischen Rechte beschränkt. Es kann auch von den politischen Beamten ein aktives Eintreten für die Regierungspolitik nicht verlangt werden, das hieße ja, sie zum Anschluß an die politische Partei zu zwingen[163]). Was von ihnen gefordert wird, ist eine qualifizierte Passivität. Sie müssen sich so verhalten, daß dadurch die einheitliche Durchführung der Regierungspolitik möglich gemacht ist und in keiner Weise beeinträchtigt wird. Sie dürfen zum Beispiel auch außerhalb des Dienstes nicht die Regierungspolitik bekämpfen. Es handelt sich hier aber um keine direkte Pflicht der politischen Beamten[164]) zu einem solchen Verhalten. Es wird von ihnen nur erwartet, daß sie in dieser Art die Regierungspolitik stützen. Handeln sie der Erwartung zuwider, so machen sie sich dadurch nicht disziplinarisch strafbar. Das gewünschte Verhalten der Beamten sucht man nur durch Androhung der Versetzung in den zeitweiligen Ruhestand zu erreichen. Diese „Stellung zur Disposition" bedeutet aber nicht eine disziplinarische Maßregelung. Es ergibt sich daher, daß der politische Beamte bei der Ausübung der politischen Rechte nicht irgendwelchen besonderen Beschränkungen unterworfen ist. Nur besteht für ihn die Gefahr, daß er jederzeit zur Disposition gestellt werden kann; die Regierung wird dies tun, sobald der Beamte durch sein Verhalten die Politik der Regierung durchkreuzt.

Die Richter sind, um nicht in der Rechtsprechung beeinflußt zu sein, durch die Privilegien der Unabsetzbarkeit und der Freiheit von der Dienstgewalt bezüglich ihrer richterlichen Tätigkeit ausgezeichnet. Andererseits ist es ethische Pflicht für sie, sich von der Parteipolitik möglichst fernzuhalten und nicht den Anschein zu erwecken, als ob die Objektivität ihrer Rechtsprechung durch

---

[161]) Koettgen, daselbst S. 41: „Hier eine Politisierung unterbinden zu wollen, erscheint aussichtslos und im übrigen auch nicht erstrebenswert."

[162]) Zum Begriff der politischen Beamten s. oben S. 23.

[163]) Koettgen, Das deutsche Berufsbeamtentum usw. S 156.

[164]) Wolfstieg, Beamtenreichsrecht S. 78: „Diese Pflicht geht aus allgemeinen staatsrechtlichen Grundsätzen, aber auch aus positiven Bestimmungen der RV. 1919 und der Länderverfassungen hervor." (?)

ihre Beschäftigung mit der Parteipolitik Schaden nehme[165]). Die relative Beamtenpflicht des achtungswürdigen Verhaltens ist von den Richtern in besonders hohem Maße zu beachten.

Den Hochschulprofessoren ist das Recht der freien Meinungsäußerung freiheitlicher gewährt als anderen Beamten[166]). Die Bestimmung des Art. 142 S. 1 RV.:

„Die Kunst, die Wissenschaft und ihre Lehre sind frei"

ist gegenüber der Vorschrift des Art. 130 Abs. 2 als die speziellere Bestimmung anzusehen. Aber auch sie gewährt das Recht der freien Meinungsäußerung nicht unbeschränkt. Eine über den Rahmen der sonst den Beamten gewährten Freiheit hinausgehende Aeußerung ist nur statthaft, wenn sie als Lehre vorgetragen ist oder sonst der Wissenschaft dienen soll und wenn sie in das Lehrgebiet des vortragenden Hochschullehrers fällt. Auch darf in der Form des Vortrags keine Verletzung der notwendigen Beamtenpflichten liegen.

---

[165]) Das fordert auch Brand, Reichsbeamtengesetze S. 102.

[166]) Hierzu Rothenbücher, S. 32 ff. und Smend, S. 56 ff. in Heft 4 der Veröffentlichungen deutscher Staatsrechtslehrer.

C.

§ 20. Abschließende Bemerkungen.

Für das Verhältnis der politischen Rechte zu den Beamtenpflichten ist im Grundsatz die Grenze da gefunden worden, wo die Pflichten der Beamten aufhören, notwendige Pflichten zu sein. Der dem Beamtenbegriffe immanente Pflichtenklompex wird durch die Gewährleistung der politischen Gesinnungsfreiheit im allgemeinen nicht berührt. Das Ergebnis kann auch vom Standpunkte der Rechtswertlehre zufriedenstellen. Denn es ist eine Notwendigkeit für den Staat, daß seine mit der Exekutive betrauten Organe ihre Aufgaben erledigen, ohne daß die eigene politische Auffassung für ihre Tätigkeit maßgebend wirkt. Der objektive Maßstab der im Beamtenbegriff liegenden Zusammenfassung der notwendigen Beamtenpflichten ist als Begrenzung der politischen Beschränkungen genügend für das Staatsinteresse. Es soll nämlich auch der einzelne, der in ein Beamtenverhältnis tritt, nicht ganz seine politische Selbständigkeit aufzugeben gezwungen sein, so wünschenswert es für den Staat auch wäre. Dem neuzeitlichen Geist, der die Beteiligung aller Staatsbürger an der Ausübung der Staatsgewalt zuläßt, ja fordert, muß nach Möglichkeit Rechnung getragen werden. Deshalb darf es nicht der Regierung oder einer einfachen, leicht wechselnden Parlamentsmehrheit überlassen sein, die Beamten durch Erweiterung ihrer Pflichten von ihrem politischen Mitbestimmungsrecht abzudrängen. Andererseits würde die vielfach propagierte Gleichstellung der Beamten mit der Masse der anderen Staatsbürger hier zu weit gehen und sich zum Schaden der Allgemeininteressen auswirken.

Dem in der Reichsverfassung, Art. 128 Abs. 3, angekündigten Beamtenreichsgesetz würde sonach nur die Aufgabe bleiben, das Beamtenrecht im obigen Sinne weiter auszubauen. Wenn die objektive Grenze zwischen der zulässigen Ausübung der politischen Rechte und den Pflichten der Beamten auch schon gegeben ist, so ist doch die Ausgestaltung im einzelnen bisher sehr verschwommen, und der Beamte wird häufig da, wo sich politisches

Recht und Beamtenpflichten stoßen, nicht wissen können, was ihm rechtlich erlaubt ist und was nicht. Das zu erwartende Beamtengesetz müßte hier Abhilfe schaffen. Wegen der Natur des Beamtenverhältnisses als eines Rechtsverhältnisses, das sich nicht in genaue Einzelpflichten auflösen läßt, wird zwar auch weiterhin die Schwierigkeit bestehen bleiben, daß sich recht viele Punkte nicht vorherbestimmen lassen und daß der Disziplinarrichter da nach der Lage des Einzelfalles urteilen muß. Es können aber immerhin eine Reihe von Unklarheiten beseitigt werden. Eine formell-gesetzliche Festlegung des historischen Beamtenbegriffs und, soweit möglich, der in ihm enthaltenen notwendigen Pflichten wäre am Platze. Auch eine eindeutige klare Stellungnahme über die Parteizugehörigkeit der Beamten und den Beamtenstreik könnte erfolgen. Die z. T. veralteten Disziplinargesetze müßten beseitigt und ein neues einheitliches, für das ganze Reich geltendes Disziplinargesetz, von dem neuen freiheitlichen Geist durchzogen, müßte an ihre Stelle gesetzt werden.

Die eigene politische Bedeutung des Beamtentums erfordert schließlich, daß wesensfremde Elemente dem Beamtentum ferngehalten werden. Vielfach sind, besonders in der ersten Zeit nach der Revolution, Leute ohne Berufsvorbildung lediglich wegen einer bestimmten Parteizugehörigkeit dem Beamtentum einverleibt worden. Die Durchsetzung des Beamtentums mit solchen ihm wesensfremden Elementen, die eine Gefährdung seiner Unparteilichkeit und Unbestechlichkeit bedeutet, sollte möglichst unterbunden werden.

Literatur.

Anschütz: Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919. 10. Aufl., 1929.

Anschütz: Die Verfassungsurkunde für den preußischen Staat, Band I. 1912.

Bendix: Das Streikrecht der Beamten. 1922.

Bleyer: Staatsbürgerrechte und Beamtenpflichten. In DJZ. 1930, S. 13—18.

Brand: Das Beamtenrecht. I. Aufl. 1914, II. Aufl. 1926.

Brand: Die Reichsbeamtengesetze, III. Aufl. 1929.

Brand: Rechte und Pflichten der Beamten. In: Nipperdey, Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung Bd. II, § 10. 1930.

v. Brauchitsch: Verwaltungsgesetze für Preußen, 8. Bände. Neue Auflage 1930.

Bredt: Der Geist der deutschen Reichsverfassung. 1924.

Bredt: Das politische Parlament und die berufsständischen Vertretungen. In: „Volk und Reich der Deutschen", herausgegeben von Harms, Bd. II, S. 282 ff. 1929.

Deutmann: Beamtenverhältnis und politische Freiheit. Erlanger Diss. 1926.

Friesenhahn: Der politische Eid. 1928.

Gerber: Vom Begriff und Wesen des Beamtentums. A.öff.R. Neue Folge, Bd. 18, S. 1 ff.

Giese: Das Berufsbeamtentum im deutschen Volksstaat. 1929.

Giese: Verfassung des Deutschen Reiches. 8. Aufl.

Giese-Volkmann: Die Preußische Verfassung vom 30. November 1920. 1921.

Hachenburg: Juristische Rundschau. In: DJZ. 1929, S. 1455.

Häntzschel: Das Grundrecht der freien Meinungsäußerung und die Schranken der allgemeinen Gesetze des Art. 118 I der Reichsverfassung. A.öff.R. Neue Folge Bd. 10, S. 228 ff.

Hatschek: Deutsches und preußisches Staatsrecht. I. Band 1922, II. Band 1923.

Hatschek: Reichsstaatsrecht. Bd. I. 1923.

Helfritz: Die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Preußen seit Inkrafttreten der neuen Verfassung. Jahrb. d. öff. R. 1926, S. 232 ff.

Holstein: Die beamtenrechtlichen Normen der RV. und die Stellung der Geistlichen und Kirchenbeamten. A.öff.R. NF. 13, S. 153 ff.

Hüfner: Petitionsrecht. In: Nipperdey, Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung, Bd. II. 1930.

v. Jan: Bayerische Verfassungsurkunde. 1927.

Jellinek, G.: Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte, 4. Aufl. 1919.

Jellinek, W.: Verwaltungsrecht. 1928.

Kley: Freiheit der Meinungsäußerung im Beamtenrecht. Heidelberger Diss. 1928.

Klüber: Die Grundsätze des Beamtenrechts in der jüngsten Rechtsprechung. Verwaltungsarchiv Bd. 34, S. 364 ff., 485 ff.

Koellreutter: Die politischen Parteien im modernen Staate. 1926.

Koettgen: Beamtenrecht. 1929.

Koettgen: Das deutsche Berufsbeamtentum und die parlamentarische Demokratie. 1928.

Koppelmann: Art. „Politik" im Politischen Handwörterbuch, herausgegeben von Herre, 2 Bände 1923, Bd. II, S. 328.

Kühnert: Der Beamte. Im: Handbuch der Politik. Herausgegeben von Anschütz, Berolzheimer u. a., Bd. IV, S. 466 ff. 1921.

Loening: Art. „Grundrechte". In: Herres Politisches Handwörterbuch, I. Bd., S. 735.

Loening: Art. „Politische Rechte". Daselbst II. Bd., S. 332 ff.

v. Lympius: Art. „Grundrechte" .In: Bitters Handwörterbuch der preußischen Verwaltung, 2 Bände 1928, I. Bd., S. 756.

v. Lympius: Art. „Politische Rechte". Daselbst, II. Bd., S. 288.

Mayer: Deutsches Verwaltungsrecht. 2 Bände, 3. Auflage. 1924.

Meißner: Das neue Staatsrecht des Reichs und seiner Länder. 1921.

Nawiasky: Die Stellung des Berufsbeamtentums im parlamentarischen Staat. 1926.

Piloty: Politik als Wissenschaft. In: Handbuch der Politik, Bd. I, S. 1 ff.

Piloty: Streitfragen aus dem Beamtenrecht. A.öff.R. Bd. 33, S. 1 ff.

Poetzsch-Heffter: Handkommentar der Reichsverfassung. 3. Aufl., 1928.

v. Rheinbaben: Die preußischen Disziplinargesetze. 2. Auflage. 1911.

Richter: Beamtentreue und Streikarbeit. In: JW. 1925, S. 182 ff.

Ritter v. Scherf: Die Entwicklung der Beamtenbewegung und ihre Interessenvertretung. Greifswalder Diss. 1920.

Schmitt, Carl: Verfassungslehre. 1928.

Schulze-Simons: Die Rechtsprechung des Reichsdisziplinargerichtshofes nach dem Stande vom 1. Oktober 1925.

Stock: Das Recht der Beamten zur freien Meinungsäußerung und seine Begrenzung. In: DJZ. 1925 S. 1330 ff.

Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer: Heft 4 der Veröffentlichungen. 1928. (Referat Rothenbücher-Smend: Das Recht der freien Meinungsäußerung.)

Thoma: Die juristische Bedeutung der grundrechtlichen Sätze. In: Nipperdey, Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung. 1930, Bd. I, S. 1—53.

Vervier: Meinungsäußerungsfreiheit und Beamtenrecht. Arch. öff.R. Neue Folge Bd. VI, S. 16 ff.

Winzer: Das Recht der freien Meinungsäußerung der Beamten, insbesondere im Reich, in Thüringen und in Preußen. Jenaer Diss. 1926.

Wolff: Zum Urteil des Staatsgerichtshofes für das Deutsche Reich vom 19. Dezember 1929 in Sachen „Freiheitsgesetz". A.öff.R., Neue Folge Bd. 18, S. 411 ff.

Wolfstieg: Art. „Beamte". In: Herres Politischem Handwörterbuch, Bd. I, S. 174 ff.

Wolfstieg: Beamtenreichsrecht. 1921.

Zweigert: Der Beamte im neuen Deutschland. In: Volk und Reich der Deutschen, herausgegeben von Harms, Bd. II, S. 461 ff., 1929.

A.öff.R. = Archiv für öffentliches Recht.

DBArch. = Deutsches Beamten-Archiv.

DJZ. = Deutsche Juristen-Zeitung.

GS. = Preußische Gesetzessammlung.

Jahrb.d.öff.R. = Jahrbuch des öffentlichen Rechts.

JW. = Juristische Wochenschrift.

pr. OVG. = Entscheidungen des preußischen Oberverwaltungsgerichts.

Protokolle: Protokolle des Verfassungsausschusses der Nationalversammlung 1919.

RBG. = Reichsbeamtengesetz vom 17. Mai 1907.

RGBl. = Reichsgesetzblatt.

RGZ. = Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen.

R.u.Pr.V.Bl. = Reichs- und Preußisches Verwaltungsblatt.

RV. = Reichsverfassung von 1919.

Stenogr. Ber. = Stenographische Berichte der verfassunggebenden deutschen Nationalversammlung 1919.

VA. = Verwaltungsarchiv.

Z.f.BR. = Zeitschrift für Beamtenrecht, 1. Band, 1928/29